

# СТАНОВЛЕНИЕ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В РФ

---

УДК 342.8

**Колюшин Е.И.**

*Центральная Избирательная комиссия РФ (г. Москва)*

## **ВОПРОСЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

*Аннотация.* В своем выступлении член Центральной Избирательной комиссии РФ Е.А. Колюшин обратил внимание на предусмотренную 46 статьей Конституции РФ возможность гражданина обжаловать в суде решение избирательных комиссий. По мнению Е.И. Колюшина, такая возможность заставляет избирательные комиссии руководствоваться в избирательном процессе нормами избирательного законодательства. В выступлении приведены примеры обжалования гражданами решений избирательных комиссий.

*Ключевые слова:* избирательные правоотношения, обжалование решений, избирательные комиссии, выборы.

**E.Kolyushin**

*The Russian Federation Central Election Committee*

## **ISSUES OF JUDICIAL OPINION ON CASES ARISING FROM ELECTION LEGAL RELATIONSHIP**

*Abstract:* In his speech E.A. Kolyushin, the member of the RF Central Election Committee, attracted everybody's attention to the possibility of a citizen to invoke the right to appeal an election committee decision, which is provided by Article 46 of the Russian Federation Constitution. In E.A. Kolyushin's judgment, such possibility makes election committees' activities are to be guided by the norms of election legislation. The author gives examples of citizens' appealing the election committees' decisions.

*Key words:* election legal relationship, appeal of decisions, election committees, election

Уважаемые организаторы Конференции, уважаемые студенты, спасибо за приглашение!

Приятно удивлен аудиторией. Рассчитывал увидеть здесь организаторов выборов, членов комиссий, таковые тоже присутствуют, но главным образом здесь студенты, поэтому я немножко перестрою свое выступление, но на вопросы судебной практики все равно выйду.

Прежде всего, хотелось бы поздравить Избирательную комиссию Московской области и организаторов выборов Московской области с успешным завершением избирательных кампаний, которые были в начале сентября, и в том числе избирательной кампании по выборам Губернатора Московской области. По сравнению с другими регионами, эта кампания прошла если не блестяще, то почти что блестяще, разумеется, большая заслуга в этом и организаторов выборов. Вместе с тем то, о чем говорил Павел Николаевич Хроменков, – высокий уровень абсентеизма, – т.е. неучастия избирателей в выборах, он все-таки сказался и на выборах в Московской области. Если сравнивать с другими областями, то у Вас хороший показатель явки избирателей. Если сравнивать с тем, что у Вас было ранее, то явка избирателей падает. Над этими вопросами надо работать. Я не сторонник того, чтобы объявлять ответственными за низкую явку избирателей избирательные комиссии.

Избирательные комиссии существуют не на облаке, а в определенной системе, от их работы, конечно, многое зависит, но главное – это все-таки качественный состав кандидатов, тех партий, которые участвуют в выборах,

и та реальная роль, которую вообще играют в сознании избирателей те органы, те должностные лица, которые формируются с помощью выборов. Павел Николаевич, ссылаясь на социологию, сказал, что главная причина неучастия избирателей в выборах состоит в том, что люди не очень заинтересованы в избирательном процессе, и только на втором месте стоит работа этих органов, значение этих органов.

Может, это в Московской области, но в теории принято считать, что главная причина неучастия избирателей в выборах – неверие в возможности тех органов, которые формируются. Если люди верят, что Президент у нас если не Царь и Бог, то где-то близко к этому, то они на президентские выборы ходят и особо не надо их загонять. Если люди видят, что от главы муниципального образования ничего не зависит, то эти выборы игнорируют. Это, однако, не означает, что не надо воспитывать электоральную культуру, уважение к тем органам и должностным лицам, которые формируются с помощью выборов.

Мероприятия, которые сейчас проводятся по всей стране, проходят под знаком 20-летия Конституции Российской Федерации и избирательной системы. На самом деле избирательной системе не 20 лет, а более 1000 лет. Эта система должна вести свой отчет с 862 года, когда избирали князей на правление Русью. Тогда все было по-другому, не было КОИБов, бюллетеней для голосования, но это тоже были выборы, из кого-то выбирали. Нам надо гордиться тем, что были выборы и в царское время, и в советское время. Каждый из этих периодов имел свои плюсы, свои минусы. Это наша история. По-

чему американцы, государственности которых всего 200 лет, везде пропагандируют ценности выборов, а мы забываем, что у нас было много выборов и до 1993 года?

Если говорить о Конституции, то сейчас много добрых слов произносится в адрес Конституции, и это правильно. Это одна из немногих Конституций, которая устояла в течение 15 лет без изменений и только в 2008 году первые изменения начали в нее вноситься, сейчас предполагаются изменения. Я присоединяюсь к тем лестным оценкам Конституции, которые даются, но в тоже время надо реально оценивать ситуацию. Конституция имеет ряд недостатков, и главный из них состоит в том, что она закрепила либеральный подход, либеральные ценности к обществу, к государству, к человеку, а общество наше социально ориентировано, ориентировано на ценности справедливости, правды, их примата над законом как навязанным извне регулятором.

В плане избирательной системы Конституция ничего нового не внесла. Более того, она даже сделала шаг назад. Это не только мой вывод, но и убеждение многих юристов, теоретиков конституционного права. Традиционно наши Конституции содержали главу об избирательной системе и закрепляли принципы выборов, которые соблюдались или не соблюдались, но выборы имели прочную конституционную основу. Избирательные комиссии, которыми мы сейчас гордимся, были совершенно другие, но они тоже были закреплены в Конституции, они тоже были конституционными органами. Сейчас в Конституции есть статья 32, которая говорит о праве граждан

избирать и быть избранными [3]. Касательно принципов выборов, вообще построения избирательной системы, Конституция почти ничего не говорит. Только статья 81 закрепляет, что Президент избирается на основе всеобщего равного, прямого избирательного права при тайном голосовании [3]. Причем между словами «всеобщее» и «равное» запятая даже не проставлена. Это отчасти, не только из-за незнания русского языка, но и по идеологическим причинам было сделано. Эти два принципа разные: всеобщее и равное избирательное право.

Не имеют права избирать и быть избранными граждане, которые признаны недееспособными по решению суда и отбывающие наказания в виде лишения свободы, но практика пошла по другому пути. Текущее законодательство эти запреты значительно расширило. Где-то правильно, где-то Конституционный суд РФ признал неправильными эти ограничения.

Применительно к Федеральному собранию сказано, что депутаты Государственной думы избираются с 21 года из тех, кто имеет право участвовать в выборах, а Совет Федерации – формируется. Хотя выборы – это один из способов формирования, но преобладает позиция, что Совет Федерации избирать нельзя.

Продолжается практика очень часто изменения формулы формирования Совета Федерации, что не придает политической системе стабильности. Порядок формирования Государственной думы полностью отдан на откуп законодателю, который под каждые выборы меняет этот порядок. В Государственной думе год пролежал законопроект, который был

внесен предыдущим Президентом Д.А. Медведевым, и, небывалый случай, был отозван без рассмотрения даже в первом чтении.

Обычно президентские законопроекты идут в первоочередном порядке, рассматриваются ускоренно. Сейчас Президент В.В. Путин внес другой законопроект, но второе чтение его тоже откладывается уже несколько раз [2].

Основная проблема в том, что предполагается опять серьезное изменение формулы формирования Государственной думы. Если на последних выборах она формировалась по пропорциональной избирательной системе, то сейчас предлагается уже другая избирательная система – смешанная избирательная система, и не факт, что половина депутатов будет избираться по пропорциональной, половина – по мажоритарной.

Идет дискуссия вокруг соотношения мажоритарной и пропорциональной части, есть разные подходы. С точки зрения научной – это нормально, а с точки зрения стабильности политической системы, с точки зрения выстраивания какой-то нормальной партийной системы это ненормально.

Зарубежная практика показывает, что не должно часто изменяться избирательное законодательство в каких-то серьезных вещах. Какая избирательная система, мажоритарная или пропорциональная – это очень серьезные положения. Политическая конъюнктура показывает на сегодняшний день, что пропорциональная избирательная система менее выгодна партии власти «Единой России», поэтому она стремится перевести центр тяжести на округа. Но дело все в том, что эта конъюнктура меняется. Она

может измениться в такую сторону, что будет невыгодно «Единой России» избирать депутатов в одномандатных избирательных округах.

Отчасти Конституция виновата в том, что часто меняется избирательная система. Хотя, с другой стороны, у нас очень большие традиции несоблюдения Конституции. В советское время на Конституцию смотрели как на икону, на которую надо молиться, но совершенно не обязательно ее соблюдать. Поэтому не только Конституция виновата в том, что часто меняется избирательная система.

Тем не менее за 20 лет был сделан очень большой шаг вперед. В советское время можно было жаловаться в суд только на включение или невключение в список избирателей. Ни результаты регистрации, ни отказы в регистрации, ни, тем более, – итоги голосования, результаты выборов, включение или невключение в состав комиссии не могли быть предметом обжалования в суде. Сейчас, в том числе и благодаря 46 статье Конституции Российской Федерации, дающей право на судебную защиту, мало вопросов в деятельности избирательных комиссий и деятельности гражданина как избирателя, которые не могут быть предметом судебного обжалования.

Когда избирательные комиссии принимают то или иное решение, то над ними как «дамоклов меч» висит возможность судебного обжалования. Это заставляет избирательные комиссии, участвуя в политическом процессе, а выборы – это, безусловно, политический процесс, все-таки руководствоваться в первую очередь нормами закона, теми положениями, которые записаны в избирательном

законодательстве.

По сравнению с общим количеством гражданских дел, не очень много судебных дел по защите избирательных прав, но эти дела имеют очень большое общественное значение, они касаются большого количества людей. Если сейчас будет сделан крен в сторону мажоритарных избирательных округов, то количество споров увеличится.

Если переходить к судебной практике, то я студентов адресовал бы прежде всего к моей книжке: «Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений» [1]. Там проанализированы около 500 судебных решений судов разного уровня. В 2013 году наблюдается определенное разночтение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов со стороны избирательных комиссий и со стороны судов. Эти разночтения будут сниматься, урегулироваться, и не факт, что суды всегда принимают справедливое решение, равно как и избирательные комиссии могут ошибаться. Новшество в том, что в 2013 году комиссии, как правило, регистрировали кандидатов, а суды в целом ряде случаев отменяли решение о регистрации кандидата или списка кандидатов под такими предложениями, которые с точки зрения обычного человека достаточными не являются.

Для примера могу привести отказ в регистрации списку одной из политических партий в Якутии на выборах в Законодательное собрание Республики Саха (Якутия). Список был зарегистрирован, конкуренты подали в суд, и Верховный Суд Республики согласился с регистрацией этого списка. Верховный Суд Российской Федерации буквально в конце августа,

незадолго перед днем голосования отменил решение о регистрации списка этой политической партии на том основании, что партия дважды проводила Конференции по выдвижению кандидатов. На одной Конференции они выдвинули основной список, на второй Конференции еще кого-то дополнительно ввели. ЦИК Республики Саха (Якутия) зарегистрировала список, который был принят на двух Конференциях. Верховный Суд Республики согласился с законностью решения этой комиссии. Но Верховный Суд России отменил решение о регистрации на том основании что, хотя дважды республиканская комиссия оповещалась о проведении Конференции, а это требование избирательного законодательства, но те даты, на которые указывалось при оповещении, не совпадали с реальными датами проведения Конференции.

Можно еще назвать в качестве примера такого суперлиберального подхода, который немножко расходится с позицией суда – Постановление Центризбиркома от 6 сентября 2013 года. Это было в пятницу, за 2 дня до 8 сентября 2013 года, после бурных дебатов на двух заседаниях. ЦИК России отменяет решение Избирательной комиссии Приморского края, территориальной избирательной комиссии района Приморского края, которым отказано в регистрации одному из кандидатов на должность Главы муниципального образования; а поскольку 6 сентября 2013 года во второй половине дня во Владивостоке, – это было уже утро 7 сентября 2013 года, – у конкурентов не было возможности обратиться в суд, Комиссия зарегистрировала кандидата, который участвовал в выборах,

не победил, но достойный результат получил. Основанием для отказа в регистрации было такое: когда комиссия рассматривала вопрос о регистрации этого человека кандидатом на выборную должность, то из семи человек четверо проголосовало за регистрацию, а три человека – против. По действующему законодательству для регистрации нужно больше половины от всего состава комиссии, то есть нужно было не менее 5 голосов. А при указанном голосовании получилось, что и не зарегистрировали, и не отказали в регистрации. Начались суды, подключилась Избирательная комиссия Приморского края. Этот человек все суды проиграл, комиссии ему отказали в регистрации. Единственное основание для отказа в регистрации было то, что в выдвинувшей кандидата политической партии сменилось руководство накануне выборов. Фамилия нового руководителя, каковым был сам кандидат, не вошла в реестр Министерства юстиции Российской Федерации.

ЦИК России, в конечном счете, встала на такую позицию, что если партия выдвигала и других кандида-

тов, которые были зарегистрированы избирательной комиссией при наличии у них документов, подписанных новым руководителем, то в силу принципа равноправия кандидатов надо регистрировать и этого кандидата.

Призываю Вас изучать теоретические подходы, законодательство, судебную практику. Для юристов судебные решения – это истина в последней инстанции, но суды тоже ошибаются и Вы, как студенты, имеете право на семинарах, в учебном процессе изучать и критиковать судебные решения.

#### Литература:

1. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. – М.: Норма: Инфра-Норма, 2010. – 383 с.
2. Путин поменял законопроект Медведева о выборах в Госдуму на свой // Российское информационное агентство ФедералПресс [сайт]. – URL: [http://fedpress.ru/news/parlament/parlament\\_news/1362127135-putin-pomenyal-zakonoproekt-medvedeva-o-vyborah-v-gosdumu-na-svoi](http://fedpress.ru/news/parlament/parlament_news/1362127135-putin-pomenyal-zakonoproekt-medvedeva-o-vyborah-v-gosdumu-na-svoi) (дата обращения: 12 ноября 2013 г.)
3. Конституция Российской Федерации. [сайт]. – URL: <http://www.constitution.ru/>.