Иванова Елена Леонидовна. Обеспечение избирательных прав конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Иванова Елена Леонидовна;[Место защиты: ФГБОУ ВПО «БГУЭП»].- Тюмень, 2014.- 235 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Органы конституционной (уставной) юстиции субъектов российской федерации как средство защиты избирательных прав и совершенствования избирательного законодательства субъектов российской федерации ...**

1.1. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в системе средств защиты избирательных прав

1.2. Полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по разрешению избирательных споров и совершенствованию избирательного законодательства субъектов Российской Федерации и средства их реализации

1.3. Нормотворческая компетенция субъектов РФ в области избирательного законодательства

**ГЛАВА 2. Практика реализации отдельных полномочий конституционных (уставных) судов субъектов рф в сфере избирательных правоотношений**

2.1. Деятельность органов региональной конституционной (уставной) юстиции по защите избирательных прав и совершенствованию избирательного законодательства субъектов Российской Федерации средствами абстрактного нормоконтроля .

2.2 . Конкретный нормоконтроль как средство оперативной защиты избирательных прав органами конституционной (уставной) юстиции субъектов РФ

2.3. Роль толкования конституций (уставов) субъектов РФ в совершенствовании правового регулирования выборов в субъектах Российской Федерации Заключение 182

Список использованной литературы 186

## Полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по разрешению избирательных споров и совершенствованию избирательного законодательства субъектов Российской Федерации и средства их реализации

Существенной проблемой на пути развития административного порядка защиты избирательных прав, по мнению большинства исследователей в данной области, является отсутствие единой процедуры рассмотрения избирательных споров комиссиями. Действительно, в ст. 75 закона об основных гарантиях избирательных прав обозначены только общие правила административного обжалования. Такая процедура может быть конкретизирована инструкцией Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В соответствии с п. 13 ст. 21 закона об основных гарантиях избирательных прав Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения закона об основных гарантиях избирательных прав, обязательные для исполнения. Наряду с организацией и проведением выборов, важной задачей Центральной избирательной комиссии Российской Федерации выступает, согласно п. 3 ст. 20 закона об основных гарантиях избирательных прав, защита избирательных прав граждан, поэтому издание подобной инструкции представляется вполне обоснованным и необходимым. Сегодня же, как пишет А.Р. Акчурин, сложилась практика рассмотрения поступивших жалоб рабочими группами, специальными комиссиями, создаваемыми внутри соответствующей избирательной комиссии23. Вместе с тем, оценить эту практику как положительную сложно. Решения, принятые по результатам рассмотрения идентичных жалоб даже комиссиями одного уровня, могут быть различными и абсолютно противоположными, хотя и при условии применения одних и тех же норм материального закона.

1) отсутствие законодательно установленных процессуальных правил рассмотрения избирательных споров, что не позволяет обеспечить необходимое единообразие применения избирательного законодательства24;

2) отсутствие в России системы обобщения практики административного порядка рассмотрения избирательных споров, что лишает избирательные комиссии возможности проанализировать аналогичные дела и результаты их рассмотрения вышестоящими комиссиями25;

3) определенная субординационная зависимость членов избирательных комиссий от уполномоченных органов и должностных лиц, участвующих, согласно действующему законодательству, в их назначении26.

Но, несмотря на это, у административного порядка разрешения избирательных споров существуют и свои преимущества:

1) оперативность, заключающаяся как в сроках рассмотрения жалобы, так и в немедленном вступлении в силу решения, принятого по результатам ее рассмотрения;

2) упрощенность и доступность процедуры административного обжалования, не требующей больших затрат материальных ресурсов и соблюдения целого ряда формальностей, необходимых при инициировании судебной процедуры;

3) наличие специальных знаний, навыков, опыта у членов избирательных комиссий в сфере избирательного законодательства при рассмотрении избирательных споров. Однако здесь необходимо уточнить, что на постоянной профессиональной основе, согласно закону об основных

Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 4. С. 35. гарантиях избирательных прав, формируются Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные избирательные комиссии. В состав окружных и участковых избирательных комиссий в лучшем случае входят один-два человека с юридическим образованием, остальные члены этих комиссий, как правило, «выходцы из местной интеллигенции» – учителя, врачи, административные работники, которые специальными знаниями не обладают.

Среди выдвигаемых в литературе основных предложений по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего порядок рассмотрения избирательных споров комиссиями, отметим следующие:

1) разработка единого процессуального порядка рассмотрения жалоб избирательными комиссиями27;

2) законодательная детализация субъектного состава, обладающего правом обжалования отдельных решений, действий (бездействия) в сфере электоральных отношений28..

Самым действенным способом защиты избирательных прав все же стоит признать возможность судебного обжалования решений и действий (бездействий) субъектов, нарушающих такие права. В юридической литературе достаточно распространена позиция, согласно которой в условиях становления правового государства именно органы судебной власти занимают центральное место в системе государственных механизмов защиты прав и свобод личности, в том числе и избирательных прав29.

## Нормотворческая компетенция субъектов РФ в области избирательного законодательства

Д.С. Кутишенко, отмечая, что признаки правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ во многом схожи с признаками правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, указывает на такой их признак как связанность с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и констатирует, что правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ носят подконституционный, нормативно-интерпретационный характер, являются общеобязательными на территории соответствующего субъекта РФ, а также обладают признаком устойчивости119.

Признавая значимость перечисленных признаков для характеристики правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ в целом, необходимо констатировать, что для правовых позиций, выработанных по вопросам избирательного права и процесса, наряду с общими для всех правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ, характерны следующие специфические черты:

1) наполняя конкретным содержанием часто абстрактные нормы конституций (уставов) субъектов РФ, правовые позиции по вопросам избирательного права и процесса способствуют достижению определенности в деятельности выборных органов, обеспечению принципа преемственности власти120, правильному уяснению смысла конституционных (уставных) норм и норм иных региональных правовых актов, регулирующих избирательные правоотношения121; 2) способствуют устранению внутрисистемных и логических противоречий в содержании правовых норм. Данное свойство применительно к правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, наряду с иными свойствами выделяет С. П. Маврин122. Однако оно вполне может быть применимо при характеристике основных признаков правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ именно по вопросам избирательного права и процесса. Для избирательного законодательства любого уровня свойственно наличие большого числа сложных по своему построению норм, содержащих массу отсылок, не всегда точных выверенных формулировок и т.д. Органы конституционного (уставного) правосудия субъектов РФ, несмотря на то, что они принимают решения только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность (уставность) которой подвергается сомнению в обращении, не связаны основаниями и доводами, изложенными в обращении. Поэтому в процессе рассмотрения конкретного дела и выработки своих правовых позиций указанные органы, как правило, не замыкаются на исследовании каких-либо отдельных норм конституции (устава) и правовых актов субъекта РФ, а проводят комплексный анализ места и роли этих норм в правовой системе региона с учетом сложившейся практики их применения. Это, в свою очередь, способствует выявлению и устранению внутрисистемных и логических противоречий в содержании правовых норм123; 3) обеспечивают динамику развития избирательного законодательства субъектов РФ, что особенно важно в условиях изменчивости федерального законодательства. Многие правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ по вопросам избирательного права и процесса обладают таким важным качеством, как самосовершенствование. Оно заключается в том, что с развитием избирательных правоотношений в регионе, федерального избирательного законодательства, правовые позиции, выработанные в более поздних решениях конституционных (уставных) судов субъектов РФ, подлежат конкретизации, а иногда и некоторому изменению с учетом произошедших преобразований избирательной системы124;

4) защищают не только нормы конституций (уставов) субъектов РФ, закрепляющие гарантии реализации избирательных прав граждан, регулирующие порядок организации проведения выборов на территории субъекта РФ, но и федеральные принципы регулирования выборов. Данный факт обусловлен, в первую очередь, двумя обстоятельствами. Во-первых, наличием в тексте конституций (уставов) субъектов РФ большого количества норм, дублирующих нормы федерального избирательного законодательства. Во-вторых, положениями абз. 5 ст. 79 закона о Конституционном Суде РФ, согласно которым позиция Конституционного Суда Российской Федерации относительно того, соответствует ли Конституции Российской Федерации смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда Российской Федерации125; 5) способствуют имплементации международных избирательных стандартов в национальное избирательное законодательство126. Российская избирательная система переживает сегодня бурное развитие. В ситуации, когда собственный опыт правового регулирования избирательных механизмов не насчитывает и двух десятков лет, обращение к международным источникам крайне необходимо.

В этой связи под правовой позицией конституционного (уставного) суда субъекта РФ по вопросам избирательного права и избирательного процесса предлагается понимать правовые выводы конституционного (уставного) суда субъекта РФ, являющиеся результатом интерпретации норм конституции (устава) субъекта РФ в их системной взаимосвязи с нормами избирательного законодательства, произведенной в целях достижения определенности в деятельности выборных органов, обеспечения принципа преемственности власти, динамики развития избирательного законодательства субъектов РФ в соответствии с правилами конституций (уставов) субъектов РФ, федеральными принципами регулирования выборов, а также международными избирательными стандартами.

## . Конкретный нормоконтроль как средство оперативной защиты избирательных прав органами конституционной (уставной) юстиции субъектов

Правом обращения в конституционный (уставный) суд субъекта РФ с запросом о последующей проверке на соответствие основному закону субъекта РФ нормативных правовых актов наделяются в первую очередь органы и лица, обладающие властными полномочиями. Деятельность органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления непосредственно связана с активной реализацией законов, а не с их пассивным соблюдением (ненарушением). Необходимость кодексу Российской Федерации : материалы круглого стола «Статус и роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в системе органов государственной власти // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2003. № 1 (6). С. 128. уверенности в соответствии конституции (уставу) субъекта Федерации реализуемых законов и иных нормативно-правовых актов является важнейшим условием деятельности публичных субъектов, решения управленческих задач. В этой связи среди первых в списке субъектов, уполномоченных на обращение в конституционный (уставный) суд субъекта РФ с запросом о соответствии основному закону субъекта РФ нормативных правовых актов, перечислены органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления (высшее должностное лицо субъекта РФ, законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ, группа депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ (законами «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия), «Об Уставном суде Калининградской области» и «Об Уставном суде Самарской области» таким правом наделен соответственно каждый народный депутат Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), каждый депутат Областной Думы Калининградской области и каждый депутат Самарской Губернской Думы)189, исполнительный орган власти субъекта РФ, представительные органы и главы муниципальных образований). Закреплены в качестве субъектов, обладающих правом обращения в конституционный (уставный) суд субъекта РФ по данной категории дел, также правоприменительные, контролирующие и правозащитные органы: прокуратура субъекта РФ, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ (в Челябинской области, кроме Уполномоченного по правам человека в области, право обращения предоставлено также Уполномоченному по правам ребенка в области190), верховный (краевой, областной) суд, арбитражный суд субъекта РФ.

Одновременно с этим часть субъектов РФ значительно расширяет круг заявителей, которые могут обратиться по данной категории дел. В Республике Татарстан в качестве субъектов, уполномоченных на обращение

Закона «Об Уставном суде Челябинской области». в Конституционный Суд Республики с запросом по рассматриваемой категории дел, обозначены Президиум и комитеты Государственного Совета Республики191. В Московской области такое право предоставлено отдельной фракции Московской областной Думы192. Нередко правом обращения в конституционный (уставный) суд субъекта РФ в целях осуществления абстрактного конституционного (уставного) контроля наделяются отдельные органы исполнительной власти субъекта РФ193. В некоторых субъектах РФ такое право предоставляется профессиональному участнику выборов – избирательной комиссии субъекта РФ194.

Таким образом, исходя из возможных объектов абстрактного конституционного (уставного) контроля и субъектов, уполномоченных его инициировать, разумно предположить, что существующая практика органов конституционного (уставного) правосудия субъектов РФ по вопросам избирательного права и процесса, выработанная в порядке реализации исследуемого полномочия, весьма внушительна. Действительно, в порядке реализации полномочия по абстрактному нормоконтролю по вопросам регионального избирательного законодательства принято более двух десятков итоговых решений. Но, как показал анализ этих решений, многие из отраженных в них правовых позиций посвящены одним и тем же вопросам, что свидетельствует об общности проблем регионального правового регулирования особенностей реализации избирательных прав граждан и избирательных процедур.

В настоящее время в юридической науке еще только предпринимаются первые попытки систематизации правовых позиций органов конституционной (уставной) юстиции, выработанных по вопросам организации и проведения выборов. Одной из самых простых, но отнюдь не самой верной является классификация правовых позиций на позиции,

Самарской области», ч. 1 ст. 34 Закона «Об Уставном суде Челябинской области». направленные на защиту и реализацию активного избирательного права, позиции, направленные на защиту и реализацию пассивного избирательного права, и позиции, направленные на защиту и реализацию прав граждан участвовать в иных избирательных действиях. Подобная классификация по аналогии с избирательными правами, выделяемыми федеральным избирательным законодательством195, не всегда способна в полной мере отразить содержание и значение правовой позиции. Даже содержание отдельно взятой правовой позиции органа конституционной (уставной) юстиции не всегда посвящено только праву граждан избирать или же только праву быть избранными. Так, М.С. Матейкович и А.А. Кликушин со ссылкой на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. № 1-П196 отмечают, что защита активного избирательного права может происходить одновременно с защитой пассивного избирательного права. Решение суда о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права не всегда может интерпретироваться как нарушающее активное избирательное право граждан, принявших участие в голосовании, а, напротив, служит его защите197. В практике органов конституционной (уставной) юстиции субъектов РФ тоже существуют примеры, когда наряду с защитой одного из избирательных прав осуществлялась защита других избирательных прав, конкретизировались конституционные (уставные) гарантии реализации избирательных прав198.

## Роль толкования конституций (уставов) субъектов РФ в совершенствовании правового регулирования выборов в субъектах Российской Федерации Заключение

Обосновывая соответствие мажоритарной избирательной системы общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституционный Суд Республики Коми в постановлении от 25 мая 1999 г. ссылается на данные Межпарламентского союза и Европейскую конвенцию о защите прав и основных свобод 1950 г., а также Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. в обоснование своей позиции, согласно которой, поскольку Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство оставляют за субъектами Российской Федерации право самостоятельно определять вид избирательных систем при проведении региональных выборов при условии соблюдения принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, то законодатели субъектов РФ самостоятельны в решении данного вопроса. Несмотря на достаточно подробное урегулирование порядка организации и проведения муниципальных выборов в Республике федеральным законодательством, некоторая самостоятельность населения муниципального образования в формировании органов местного самоуправления, включая избрание главы местного самоуправления, была подтверждена и в постановлении Конституционного Суда Республики Коми от 30 января 2002 г. Мотивируя свое решение, Конституционный Суд Республики ссылался на определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2001 г., в котором была сформулирована аналогичная правовая позиция.

3. Правовые позиции по вопросам формирования и организации деятельности избирательных комиссий (постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 28 декабря 1998 г.279, постановление Уставного суда Свердловской области от 28 мая 2004 г.280, постановление

Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2005 г. № 6-П281)282.

Необходимость обеспечения конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления заставляла регионального законодателя прибегать к применению временных конструкций организации муниципальных избирательных комиссий при проведении первых муниципальных выборов в субъектах РФ. Однако такая изобретательность законодателя не всегда находила понимание среди граждан. Так, оспаривая положения Закона «О введение в действие Избирательного Кодекса Свердловской области», заявитель просил проверить на соответствие Уставу области правило указанного закона о том, что избирательные комиссии муниципальных образований формируются в течение шести месяцев со дня введения в действие Избирательного кодекса Свердловской области, за исключением муниципальных образований, в которых решением Избирательной комиссии Свердловской области полномочия избирательной комиссии муниципального образования возложены на соответствующую территориальную избирательную комиссию. Развеивая сомнения заявителя, Уставный суд пояснил: «Исходя из того, что на органах государственной власти России, как федеральных, так и субъектов РФ, лежит обязанность обеспечения демократических свободных и периодических выборов в органы местного самоуправления, что является одной из основных гарантий права граждан на местное самоуправление, а также учитывая, что при осуществлении правового регулирования по установлению срока формирования избирательных комиссий муниципальных образований областной законодатель должен был исходить из его достаточности и разумности с тем, чтобы была возможность исполнения обязанности, определенной правовой нормой, установление срока формирования избирательных комиссий муниципальных образований и определение его продолжительности в шесть месяцев законом Свердловской области не является нарушением самостоятельности местного самоуправления, гарантированной Конституцией Российской Федерации и Уставом Свердловской области, и, соответственно, не нарушает прав граждан».

Годом позже обратившийся в Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) заявитель оспаривал конституционность положений Закона «О выборах глав муниципальных образований в Республике Саха (Якутия), регулирующих возможность особого порядка формирования избирательной комиссии муниципального образования «Город Якутск» при назначении первых выборов глав муниципальных образований. Согласно установленному порядку, если на соответствующей территории отсутствует орган местного самоуправления, либо если соответствующая избирательная комиссия не сформирована, состав или часть состава избирательной комиссии муниципального образования назначается избирательной комиссией субъекта РФ, иной комиссии – вышестоящей комиссией с соблюдением требований, установленных законодательством. Следует отметить, что при выявлении конституционно-правового смысла оспариваемой нормы Конституционный Суд Республики учел сложившуюся правоприменительную практику, в частности, существующие к тому моменту решения Верховного суда Республики Саха (Якутия), которыми оспариваемая норма была признана не противоречащей закону об основных гарантиях избирательных прав.

В мотивировочной части рассматриваемого решения было указано на обоснованность введения региональным законодателем такой временной процедуры как дополнительной гарантии, обеспечивающей проведение выборов в переходный период. Формулируя правовую позицию по данному делу, Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) дополнительно подчеркивал, что по своей природе оспариваемые положения Закона являются нормой временного характера, предназначенной для переходного периода (действие рассматриваемой нормы во времени ограничено переходным от местных органов государственной власти к местному самоуправлению периодом и применяется только при назначении первых выборов глав муниципальных образований). При этом законодатель сохраняет установленные законом условия формирования избирательных комиссий.