

ВОПРОСЫ ОБЖАЛОВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ¹

по состоянию на июль 2020 года

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СТАТЬЯ 3

«3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.»

СТАТЬЯ 32

«2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.»

СТАТЬЯ 46

«1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.»

Постановление от 23 марта 2000 года № 4-П/2000

Пункт 6, абз. 2:

[...] суды при осуществлении защиты избирательных прав, руководствуясь принципом народовластия и конституционным требованием о равенстве избирательных прав граждан, в том числе независимо от места жительства, и основываясь на выявленном Конституционным Судом Российской Федерации смысле указанных положений Конституции Российской Федерации, не вправе ограничиваться формальной оценкой соответствия закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов

¹ Настоящее информационно-тематическое собрание правовых позиций подготовлено Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации и не является исчерпывающим. Решения КС РФ, в которых содержатся правовые позиции, даны в хронологическом порядке.

законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации нормам федерального законодательства, а должны по каждому рассматриваемому ими делу реально обеспечивать эффективное восстановление в избирательных правах.

Постановление от 15 января 2002 года № 1-П/2002

Пункт 3, абз. 4:

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.

Пункт 5, абз. 1:

[Оценка адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей не сводится к формальной проверке характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов, т.е. к проверке результатов состоявшегося голосования], и отмена результатов выборов возможна также в других случаях – если не были

обеспечены необходимые условия, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей.

Пункт 6, абз. 3:

При наличии предусмотренных законом оснований суд вправе признать невозможным проведение повторных выборов в целях восстановления пассивного избирательного права гражданина. Однако 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.

Определение от 2 июля 2009 года №1036-О-О/2009

Пункт 3, абз. 1,2:

[...] по своей конституционной природе институт выборов представляет собой особую процедуру демократического формирования органов публичной власти и вместе с тем надлежащую форму реализации гражданами своих избирательных прав и тем самым права на участие в управлении делами государства через своих представителей (статья 32, часть 1, Конституции Российской Федерации), которая обеспечивается в том числе деятельностью избирательных комиссий – коллегиальных органов, призванных организовывать подготовку и проведение выборов и референдумов.

Одним из принципов, на которых строится работа избирательных комиссий в ходе организации и проведения выборов, референдумов, является принцип законности, реализация которого предполагает право избирателей оспаривать, в том числе в судебном порядке, незаконные решения и действия

комиссии. При осуществлении своих полномочий избирательные комиссии действуют прежде всего в интересах граждан как носителей избирательных прав, что соответствует статье 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав, свобод человека и гражданина выступают важнейшей обязанностью государства, его органов и должностных лиц. В этом смысле запрет обжаловать решения или действия избирательных комиссий и их членов или ограничение этого права может непосредственно затрагивать избирательные права граждан.

Постановление от 22 апреля 2013 N 8-П/2013

Пункт 2.4:

[...] федеральный законодатель при определении механизма судебной защиты избирательных прав должен обеспечить для избирателей – наряду с избирательными объединениями, кандидатами – право обжалования в судебном порядке решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных прежде всего с подсчетом голосов и установлением итогов голосования, с тем чтобы именно в ходе судебной процедуры, справедливой и беспристрастной, они могли получить окончательную юридическую оценку доводов об обстоятельствах, свидетельствующих о соответствующих нарушениях, а при установлении фактов, подтверждающих невозможность определения действительного волеизъявления избирателей, суд имел бы возможность признать итоги голосования, результаты выборов недействительными на соответствующей территории. При этом федеральный законодатель вправе – в целях обеспечения необходимого баланса между частными и публичными интересами и с соблюдением предъявляемых к ограничению прав и свобод человека и гражданина конституционных требований – предусмотреть определенные условия и порядок реализации гражданами права на такое обжалование.

Что касается распространения права на обращение в суд за защитой избирательных прав граждан, в том числе в связи с их нарушением при подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов выборов, на иных субъектов, помимо собственно избирателей и кандидатов, избирательных объединений, то этот вопрос решается федеральным законодателем с учетом особенностей правового статуса соответствующих субъектов, характера их участия в избирательном процессе, а также иных значимых обстоятельств, включая уровень развития политико-правовой, демократической культуры, необходимость обеспечения в конкретно-исторических условиях повышенного демократического контроля со стороны институтов гражданского общества в отношении функционирования избирательной системы.

Пункт 3.2, абз. 3:

[...] наблюдатель от избирательного объединения, кандидата на выборах не является носителем самостоятельных интересов, связанных с реализацией права избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, – как производный (вторичный) участник избирательного процесса, он вступает в него, по общему правилу, в качестве представителя интересов кандидата, избирательного объединения, чем обеспечивается контроль в отношении законной реализации избирательных процедур, включая правильность подсчета голосов избирателей, в пределах конкретного избирательного участка. В силу своего правового статуса наблюдатели связаны интересами субъектов избирательного процесса, их назначивших, и не могут подменять собой кандидатов, избирательные объединения в отношениях по защите их избирательных прав, – в своей основе право наблюдателей на обращение в суд обусловлено необходимостью обеспечения эффективных гарантий реализации полномочий, которыми они наделены законом, и, следовательно, предполагает возможность судебного обжалования решений и действий (бездействия) соответствующих уполномоченных органов, нарушающих

прежде всего их субъективные права, возникающие при осуществлении наблюдения на выборах. [...]

Пункт 3.3, абз. 3:

[...] статья 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющая право каждого на объединение, и ее статья 46 (часть 1), распространяющая право на судебную защиту не только на индивидуальных, но и на коллективных субъектов, которые также могут использовать соответствующие юрисдикционные механизмы для защиты своих прав и свобод, не исключают самостоятельное – на основе соблюдения требований действующего законодательства – решение объединением граждан, каковым является и политическая партия, вопроса о конкретной процедуре реализации права на обращение в суд, в том числе применительно к возможности обращения в суд в защиту интересов объединения граждан его структурных подразделений. Федеральный закон «О политических партиях», хотя и не предполагает обязательного закрепления в уставе политической партии процедуры реализации самой политической партией и ее региональными отделениями права на судебную защиту, не препятствует урегулированию этого вопроса в положениях устава политической партии, при условии что они не противоречат законодательству Российской Федерации (пункт 3 статьи 21). Соответственно, отсутствие у регионального отделения политической партии права на обращение в суд в защиту интересов политической партии, структурным подразделением которой оно является, не может рассматриваться как нарушение конституционных прав, поскольку не исключает возможности обращения в суд самой политической партии.

Пункт 4.2, абз. 6:

[...]правоприменительная практика, полностью исключающая возможность судебной защиты избирательных прав граждан, если их нарушения имеют место на стадиях избирательного процесса, следующих за моментом голосования, и тем самым отрицающая право избирателей на обжалование итогов голосования на том избирательном участке, на котором

они принимали участие в выборах, не отвечает требованиям Конституции Российской Федерации. Вместе с тем истолкование в правоприменительной практике законоположений, [...], как не предполагающих судебное обжалование избирателями итогов голосования на иных территориальных уровнях, а также результатов выборов, не свидетельствует об их несоответствии требованиям Конституции Российской Федерации.

Постановление от 19 декабря 2013 года № 28-П/2013

Пункт 4.1, абз. 6:

[...] притязания на правильный подсчет голосов и адекватное отражение волеизъявления избирателей, в том числе в формализованных итогах голосования, имеют особое конституционно-правовое значение и что избиратели, кандидаты и их доверенные лица на равных основаниях с другими участниками избирательного процесса могут обжаловать в суд любые допущенные избирательными комиссиями нарушения избирательных прав граждан независимо от конкретной стадии избирательного процесса, на которой они имели место, в том числе на стадиях, следующих за голосованием – иной подход ставил бы под сомнение конституционную ценность не только собственно избирательных прав, но и самого института свободных выборов [...].

Определение от 7 июля 2016 года №1422-О/2016

Пункт 2, абз.5:

Обеспечение гласности, транспарентности в рамках избирательного процесса, его открытости для контроля со стороны институтов гражданского общества, которая позволяла бы гражданам быть уверенными в том, что все избирательные процедуры осуществляются на основе соблюдения законности, а подсчет поданных ими голосов на выборах производится в строгом соответствии с состоявшимся волеизъявлением, и которая вместе с тем не нарушала бы нормальную работу государственных и муниципальных

органов, призванных обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан в установленные сроки, служащие гарантией непрерывности осуществления публичной власти, является одним из важнейших факторов поддержания доверия во взаимоотношениях между гражданином и государством и определяет устойчивое функционирование конституционного механизма народовластия. Этому корреспондируют вытекающие из Конституции Российской Федерации, ее статей 2, 17 (часть 1), 18, 45 и 46 (части 1 и 2), гарантии судебной защиты избирательных прав граждан, конкретизируя которые федеральный законодатель должен стремиться к тому, чтобы обеспечивалась эффективная возможность восстановления нарушенных прав участников избирательного процесса.

Пункт 3, абз. 1:

[...] действующее избирательное законодательство, хотя оно и не относит избирателей к числу субъектов, правомочных присутствовать при подсчете голосов, установлении итогов голосования в помещении избирательной комиссии, предусматривает иные меры, позволяющие обеспечить транспарентность подсчета голосов и установления итогов голосования в качестве условия фиксации нарушений, их предотвращения и последующего оспаривания указанных итогов в судебном порядке.

Пункт 3, абз. 6, 7:

[...] Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в соответствии с пунктом 5 статьи 7 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 года) допускает установление законом возможности назначения как непосредственными участниками избирательного процесса (зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями), так и иными общественными объединениями (пункт 4 статьи 30) наблюдателей, что предполагает возложение на них публично значимых функций,

связанных с реализацией и защитой общего интереса, направленного на придание выборам необходимой гласности и обеспечение демократического контроля гражданского общества за соблюдением конституционных и законодательных требований, предъявляемых к их проведению, включая процедуры подсчета голосов.

[...] действующим избирательным законодательством предусмотрены различные способы как непосредственного выявления и фиксации гражданами, в том числе с использованием технических средств в рамках информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обстоятельств, указывающих на наличие признаков нарушений избирательного законодательства при подведении итогов выборов, так и на основе гарантирования представителям средств массовой информации возможности – как незаинтересованным лицам, осуществляющим свою деятельность на основе профессиональной самостоятельности, – для обеспечения права граждан на оперативное получение достоверных сведений присутствовать в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, осуществлять наблюдение за голосованием и подсчетом голосов избирателей, производить фото- и видеосъемку, получать копии протокола участковой комиссии об итогах голосования.

Определение от 19 июля 2016 года № 1734-О/2016

Пункт 2, абз.3:

[...] действующее федеральное законодательство не препятствует гражданам на основе ставших им известными, в том числе из неформализованных источников, фактов о допущенных нарушениях при подсчете голосов и определении результатов голосования обжаловать соответствующие решения и действия (бездействие) избирательных комиссий на том избирательном участке, где такие граждане приняли участие в голосовании.

Определение от 25 октября 2018 года № 2554-О/2018

Пункт 2, абз. 8:

[...] в соответствии с действующим правовым регулированием доверенные лица кандидатов вправе обращаться в суд с заявлениями за защитой своих нарушенных избирательных прав, которыми они наделены избирательным законодательством, но права обращаться в суд в защиту избирательных прав кандидатов им не предоставлено, что не может рассматриваться как нарушение их конституционного права на судебную защиту, как оно гарантировано Конституцией Российской Федерации.

Постановление от 15 ноября 2018 года № 42-П/2018

Пункт 3.1, абз. 5:

[...] поскольку пересмотр результатов выборов как состоявшегося акта прямого волеизъявления избирателей сопряжен с риском дискредитации непосредственного народовластия и нарушения стабильности функционирования институтов представительной демократии, не всякие, а только существенные нарушения избирательного законодательства, не позволяющие с достоверностью выявить действительную волю избирателей, могут служить основанием для отмены итогов голосования, результатов выборов на соответствующей территории; [...]

Пункт 4.1, абз. 4:

[...] ограничение круга избирательных объединений, наделенных правом на обращение в суд с административным иском с заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, теми из них, чьи кандидаты (списки кандидатов) были зарегистрированы и включены в избирательные бюллетени, по которым проводилось голосование и определялись результаты выборов, – принимая во внимание гарантированную каждому избирательному объединению, выдвинувшему кандидата (список кандидатов), возможность судебной защиты от любых решений и действий (бездействия), препятствующих его участию в выборах

(включая уклонение от принятия документов о выдвижении кандидатов или списков кандидатов, отказ в регистрации кандидатов или списков кандидатов, аннулирование или отмену регистрации кандидатов или списка кандидатов), – не может рассматриваться как произвольно ограничивающее пределы судебного оспаривания избирательными объединениями решений избирательных комиссий о результатах выборов.

Пункт 4.2, абз. 5–7:

[...] лишение избирательного объединения, выдвинувшего кандидата (список кандидатов), возможности представить в избирательную комиссию необходимые для регистрации документы – особенно когда их представление составляет обязанность не самих избирательных объединений, а лично кандидатов (пункт 5 статьи 33 и пункт 1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») – в результате действий (бездействия) должностного лица этой избирательной комиссии, досудебное уголовное преследование которого по данному факту было прекращено по нереабилитирующему основанию, не может, даже по истечении длительного времени, не породить сомнений в справедливости состоявшихся выборов и достоверности полученных электоральных результатов, что, в свою очередь, чревато серьезными рисками дискредитации выборов как одной из высших форм непосредственного народовластия.

В целях предотвращения подобных угроз федеральный законодатель, преследуя интересы обеспечения баланса прав и свобод избирательных объединений (выдвинутых ими кандидатов), стабильности результатов электорального волеизъявления и основанных на нем институтов народного представительства, безусловно, мог бы оговорить, что избирательное объединение вправе обращаться в суд с административным иском заявлением об отмене результатов выборов при условии, что оно – независимо от инициирования уголовного преследования виновных, по его мнению, должностных лиц избирательной комиссии – своевременно

предприняло усилия по оспариванию их действий (бездействия), препятствовавших выдвижению и регистрации кандидата (списка кандидатов), в специальном порядке, аналогичном установленному частью 10 статьи 239 и частью 4 статьи 240 КАС Российской Федерации. Но, поскольку действующее законодательство подобной оговорки не содержит, предусматривая для таких решений и действий (бездействия) избирательных комиссий (их должностных лиц) общий порядок судебного оспаривания (часть 2 статьи 239 и часть 1 статьи 240 КАС Российской Федерации), отказ избирательному объединению в обращении в суд с соответствующим административным иском в ситуации, когда нарушение прав этого избирательного объединения на участие в выборах нашло отражение в постановлении о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию, оставляет открытым вопрос о возможной степени влияния указанного нарушения на результаты выборов.

Признание права оспаривания в суде решения избирательной комиссии о результатах выборов за избирательным объединением, выдвинувшим кандидата или список кандидатов на выборные должности, которые не были зарегистрированы в установленном избирательным законодательством порядке вследствие воспрепятствовавших представлению в избирательную комиссию необходимых для регистрации документов действий (бездействия) должностных лиц избирательной комиссии, в отношении правомерности которых сохраняется неопределенность в связи с прекращением соответствующего уголовного дела по нереабилитирующему основанию, автоматически не дисквалифицирует сами результаты выборов. В каждом таком случае суд, самостоятельно оценивая сведения, содержащиеся в постановлении о прекращении уголовного дела, должен принимать во внимание, что если вступившие в законную силу приговор или иные судебные акты по уголовному делу являются обязательными для суда, рассматривающего дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесен приговор или иные судебные

акты, по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом (часть 3 статьи 64 КАС Российской Федерации), то постановление о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию, принятое на досудебной стадии уголовного процесса, не освобождает его от исследования соответствующих обстоятельств.

Пункт 4.2, абз. 10, 11:

Прекращение уголовного преследования должностного лица избирательной комиссии по нереабилитирующему основанию оставляет неразрешенным вопрос (спор) о том, были ли выдвинутые избирательным объединением кандидаты (списки кандидатов) не зарегистрированы именно в результате противоправного деяния этого должностного лица. В таком случае избирательному объединению должно быть предоставлено право обращаться – даже после истечения предусмотренного частью 3 статьи 240 КАС Российской Федерации срока – с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, с тем чтобы была осуществлена судебная оценка возможного влияния нарушений избирательного законодательства, послуживших основанием для уголовного преследования соответствующего должностного лица, на свободное волеизъявление избирателей и достоверное определение итогов голосования, а также разрешен вопрос о необходимости применения компенсаторных механизмов в целях восстановления нарушенных прав избирательных объединений.

Иное означает несоразмерное ограничение права на судебную защиту одного из основных политических прав граждан – права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, чем нарушаются статьи 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и не обеспечивается гарантированная ее статьей 52 охрана законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью.

Постановление от 24 марта 2020 года № 12-П/2020

Пункт 2, абз. 5:

Исходя из того что выборы затрагивают интересы всех граждан Российской Федерации, имеющих право участвовать в управлении делами государства через своих законно избранных представителей, предусматриваемые федеральным законодателем основания, сроки и иные условия судебного контроля за ходом избирательных кампаний, решениями и действиями избирательных комиссий не должны ставить под сомнение гражданское доверие к институту выборов, уверенность общества в незыблемости конституционных гарантий народовластия в рамках выборов и способность суда обеспечить надлежащую защиту прав граждан.