

На правах рукописи

Гадельшин Ринат Ишбульдинович

**ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ, СПОСОБЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ
(по материалам Сибирского Федерального округа)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2010

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Сибирского университета потребительской кооперации».

Научный руководитель: Заслуженный юрист Российской Федерации
кандидат юридических наук, профессор
Устинова Лидия Ивановна

Официальные оппоненты: Заслуженный юрист Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор
Невинский Валерий Валентинович;

кандидат юридических наук

Прокопьев Дмитрий Владимирович

Ведущая организация: ФГОУ «Томский государственный университет»

Защита состоится 26 февраля 2010 года в 15 часов на заседании диссертационного совета Д-212.274.06 в Тюменском государственном университете по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38. Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан «26» февраля 2010 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

доктор юридических наук, профессор

В. Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. В период с 1993 по 2008 г. в Российской Федерации прошло пять общенациональных избирательных кампаний. Итоги прошедших избирательных кампаний свидетельствуют о том, что в Российской Федерации заложены основы электоральной конкуренции¹, принимаются правовые акты, регулирующие многочисленные процедурные аспекты выборов, формируются традиции избирательной демократии². В процессе проведения выборов избирательные комиссии и суды накопили уникальный опыт разрешения спорных, конфликтных ситуаций. Однако, как показывает практика, данная сфера остается одной из сложнейших в практическом и теоретическом отношении.

Возникновение и развитие конфликтных ситуаций – явление не только неизбежное, но и необходимое. Система правовых норм возникла на основе решения бесчисленного множества более сложных конфликтных ситуаций³. Соответственно, значительное число избирательных споров свидетельствует не только о недостатках в исполнении требований избирательного законодательства, но и о росте общественной, политической активности граждан России, повышении интереса к проводимым выборам и их результатам.

Прошедшие демократические реформы в Российском государстве фундаментально изменили приоритеты в его деятельности; пересмотр избирательного законодательства, его становление и совершенствование происходит достаточно быстро. Вводятся новые качественные характеристики. В этой связи ключевое значение в целях развития и определения места в системе отечественного процессуального права имеет научная и законодательная разработка категории «избирательный спор».

Таким образом, актуальность данного исследования определяется необходимостью дальнейшего осмысления и совершенствования правовых

¹ От лат. *elector* (выбирающий) и *concurrere* (соперничество) – соперничество за голоса избирателей.

² В данном случае равноправное участие в выборах всех членов общества.

³ См.: Аннерс Э. История европейского права. – М., 1996. – С. 6.

норм и понятий в области защиты избирательных прав граждан, а также тем, что до настоящего времени отсутствуют комплексные работы, дающие обобщенное представление об указанных проблемах на примере конкретных регионов Российской Федерации.

В рамках настоящего исследования автором проведен комплексный анализ понятия «избирательный спор» – как механизма защиты избирательных прав граждан, рассмотрены его причины и виды; разграничены понятия «избирательный спор» и «избирательный конфликт»; исследованы этапы становления, особенности и тенденции развития избирательных комиссий как субъектов избирательных споров, их состояние и значение на данном этапе; исследованы проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти Российской Федерации; проанализирована практика применения избирательного законодательства в сфере защиты избирательных прав на примере регионов Сибирского Федерального округа.

Цель настоящего диссертационного исследования состоит в том, чтобы путем комплексного анализа проблем определить понятие «избирательный спор», причины возникновения, виды, порядок разрешения, выработать рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы и правоприменительной деятельности в данной сфере.

Для достижения цели исследования необходимо **решить следующие задачи:**

1. На основе различных определений понятия «избирательный спор» провести их сравнительное сопоставление и выработать авторское понятие данной категории, выявить ее структуру, содержание, специфику.

2. Проанализировать причины возникновения избирательных споров, систематизировать и структурировать их.

3. Провести правовой анализ становления и развития института избирательных комиссий как основных органов, обеспечивающих реализацию прав граждан избирать и быть избранными в органы

государственной власти, выработать предложения по совершенствованию их роли в разрешении избирательных споров.

4. Разработать предложения и научно обоснованные рекомендации, связанные как с совершенствованием избирательного законодательства, так и с повышением эффективности деятельности суда, прокуратуры и избирательных комиссий в сфере защиты избирательных прав граждан.

Объектом исследования являются общественные отношения, выражающиеся в разногласиях между участниками избирательного процесса, связанные с реализацией права гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Предметом исследования выступают теоретические и практические положения, раскрывающие содержание понятия избирательный спор, причины возникновения, виды и порядок разрешения, нормативные правовые акты, регламентирующие проведение выборов органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления в Российской Федерации. В качестве предмета исследования выступают также материалы правоприменительной практики суда и избирательных комиссий всех уровней по рассмотрению избирательных споров.

Методологическую и теоретическую основу диссертации составили как общенаучные (диалектико-материалистический, системный), так и специальные (формально-логический, историко-юридический, сравнительно-правовой) методы научного исследования. Комплексное использование указанных методов было направлено на максимально объективное и обстоятельное исследование рассматриваемой проблематики.

В работе применены такие общенаучные методы диалектической философии, как системный анализ, исторический и логический методы, метод перехода от общего к частному.

В процессе исследования использовался комплекс специальных методов: нормативно-логический, специальные методы сбора, анализа и обобщения теоретического и эмпирического материала, системно-

структурный метод, ориентированные на изучение и анализ современного законодательства, практики организации и проведения выборов; сравнительно-правовой метод, с помощью которого исследована практика организации деятельности избирательных комиссий и прокуратуры по обеспечению реализации прав граждан в ходе выборов; проанализированы статистические данные и материалы практики деятельности избирательных комиссий, статистические данные органов прокуратуры, а также судебная статистика по разрешению избирательных споров и защите избирательных прав граждан.

Исходной теоретической базой диссертации послужили труды С. А. Авакяна, С. С. Алексеева, Л. Г. Алехичевой, М. В. Баглая, В. И. Васильева, Ю. А. Веденеева, А. А. Вешнякова, И. В. Выдрина, А. А. Давыдова, О. К. Засторожной, О. Ю. Захарова, А. В. Зиновьева, А. С. Иванченко, В. В. Игнатенко, Е. И. Колюшина, Л. В. Лазарева, В. В. Лапаевой, В. И. Лысенко, В. И. Маньковской, В. В. Невинского, А. Е. Постникова, Б. А. Страшуна, В. Е. Чиркина, С. В. Юсова и других ученых, работы которых широко известны не только в России, но и за ее пределами.

Нормативную основу исследования составляет законодательство Российской Федерации, регулирующее общественные отношения в сфере выборов: Конституция Российской Федерации, федеральное избирательное законодательство, Устав Новосибирской области, законодательство о выборах в органы государственной власти субъектов Сибирского Федерального округа, нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Избирательной комиссии Новосибирской, Кемеровской, Омской областей и Красноярского края.

В рамках научного исследования изучены материалы судебной практики (Верховного Суда РФ, областных, городских и районных судов Сибирского Федерального округа); архивные материалы Избирательной комиссии Новосибирской, Омской областей и Красноярского края;

нормативно-правовые акты Генеральной прокуратуры РФ, прокуратуры Новосибирской области, архивные материалы Генеральной прокуратуры по Сибирскому Федеральному округу.

Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается его методологией, репрезентативностью эмпирического материала, системным подходом к исследованию, изучением, анализом и использованием в диссертации значительного числа работ авторитетных российских и зарубежных ученых, их доктринальной позиции, анализом практики применения механизма защиты прав граждан на субъектах Сибирского Федерального округа, а также апробацией и внедрением результатов диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Проблемам избирательного права и процесса в последние годы уделяется все большее внимание специалистов в области конституционного права.

Среди российских ученых, занимающихся проблемами избирательного права и процесса, выступают: А. С. Автономов, Ю. А. Веденеев, А. А. Вешняков, И. В. Выдрин, А. С. Иванченко, В. В. Игнатенко, Е. И. Колюшин, В. Е. Кораблин, А. Н. Кокотов, И. А. Кравец, В. И. Лысенко, В. В. Невинский, А. Е. Постников, А. Г. Сидякин, А. П. Сунцов, В. А. Туманов, Л. И. Устинова и другие ученые.

Отдельные стороны проблемы избирательных споров рассматривали: В. Н. Бровченко, О. Н. Волкова, И. В. Галушко, Е. В. Грызунова, В. Б. Израелян, Е. П. Ищенко, А. Е. Ищенко, С. Д. Князев, Л. И. Киселева, В. В. Коробов, М. С. Матейкович, В. Д. Мостовщиков, А. В. Подшивайлова, М. К. Треушников, Л. В. Туманова, О. В. Тупиков и другие.

Однако большинство научных публикаций и монографий в этой сфере посвящено отдельным сторонам избирательных споров, в комплексе они не рассматриваются. Исключения составляют диссертационные исследования таких авторов, как А. О. Казанцев и Р. А. Охотников. Однако в работе А. О. Казанцева «Избирательные споры в Российской Федерации

(конституционно-правовое исследование)»⁴; внимание сосредоточено на причинах возникновения избирательных споров, их расширенной классификации, анализе проблем развития федерального законодательства, регламентирующего разрешение избирательных споров, а также исследовании правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, связанных с разрешением избирательных споров. В работе Р. А. Охотникова «Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения)»⁵ делается акцент на выявлении концептуально-теоретических особенностей избирательных споров как юридических конфликтов и как способа защиты избирательных прав граждан, а также порядка деятельности избирательных комиссий и судов по рассмотрению и разрешению избирательных споров.

В связи с этим **научная новизна** настоящей работы состоит в том, что она является одной из первых попыток комплексного анализа теоретико-правовых аспектов избирательных споров, проблемы реализации и разрешения в ходе региональных выборов на примере регионов Сибирского Федерального округа (СФО).

Названная проблема изучена с учетом действующего законодательства, как федерального уровня, так и уровня субъекта Федерации. Проведено исследование практики разрешения избирательных споров в Новосибирской области и СФО. Анализ норм избирательного законодательства и практики его применения позволили автору определить основные составляющие, возникающие в процессе правоприменения, обосновать предложения по совершенствованию избирательного законодательства, позволяющие унифицировать порядок разрешения избирательных споров.

На основе проведенного исследования сформулирован ряд выводов и предложений, из которых **на защиту выносятся следующие положения:**

⁴ См.: *Казанцев А. О.* Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005.

⁵ См.: *Охотников Р. А.* Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2006.

1. Сформулировано определение понятия избирательного спора. Избирательный спор – это материальные правоотношения, вытекающие из разногласий субъектов избирательного процесса, возникших по поводу применения избирательного законодательства в ходе назначения, подготовки, проведения и установления результатов выборов, вынесенные для разрешения избирательными комиссиями или судом.

2. Путем анализа выявлены основные причины избирательных споров: а) нарушение избирательного законодательства; б) неправильное применение норм избирательного законодательства; в) неправильное толкование норм избирательного законодательства.

3. Определены основные отличия избирательных споров от избирательных конфликтов. Во-первых, спорящими сторонами являются субъекты избирательных правоотношений, к числу которых относятся: избирательные объединения, политические партии, органы государственной власти, кандидаты, граждане, избирательные комиссии, средства массовой информации и т. д. При этом независимая (или третья) сторона избирательного спора должна быть наделена властными полномочиями. Во-вторых, предметом спора (что, собственно, и составляет основное противоречие), является противостояние сторон. Основным интерес участников заключается в их стремлении конституировать собственные потребности, обеспечить признание их особой социальной значимости и ценности посредством закрепления на высшем уровне правового регулирования, предполагающего повышенные меры гарантированности и правовой защиты. В-третьих, наличие правовых оснований для принятия решений (материальное правоотношение⁶). В-четвертых, необходимо, чтобы по крайней мере одна из сторон открыто заявила о возникшей коллизии с целью ее преодоления. Официальное обращение к уполномоченным о

⁶ Процессуальные нормы закрепляют порядок, способы, методы осуществления деятельности путем установления конкретных организационно-правовых (процессуальных) форм реализации норм материального права. В то время как нормы материального права определяют правовое положение, компетенцию, правомочия и обязанности субъектов права (выражают содержание правовой нормы). См. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения: Учебное пособие для вузов. – М.: Закон и право, ЮНИТИ. 1997. С. 83.

рассмотрении спора (избирательная комиссия или суд) предполагает публичную констатацию факта его существования и стремления урегулировать. Обычное несогласие одного из участников правоотношений с другим без попытки его преодолеть не порождает спора. Любой спор предполагает активное обсуждение и решение проблемы.

4. Обоснована необходимость конкретизировать Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷ (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях...») нормой, позволяющей проводить специалисту – почерковеду исследования почерка в рамках досудебного производства без назначения экспертизы.

5. Обосновано предложение о необходимости внесения изменений в правовое регулирование порядка обжалования и изложение нормы ст. 78 Федерального закона «Об основных гарантиях...» «Сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений» в следующей редакции:

– суд соответствующего уровня не вправе отказать в приеме жалобы на нарушение избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

– жалоба или заявление могут быть поданы в течение десяти дней со дня принятия решения;

– после официального опубликования результатов выборов, референдума жалоба на нарушение избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, имевшее место в период избирательной кампании, кампании референдума, может быть подана в суд в течение трех месяцев со дня опубликования результатов соответствующих выборов, референдума.

В подобной же редакции изложить ст. 260 ГПК РФ.

6. Обосновано предложение дополнить п. 5 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях...» следующей редакцией: «... Регистрация

⁷ СЗ РФ 2002. № 24. ст. 2253; № 39 ст. 3642.

кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению **избирателей**».

7. Сформулировано предложение о внесении дополнения в п. 4 ст. 51 Федерального закона «Об основных гарантиях...», позволяющего зарегистрированным кандидатам, находящимся под стражей, направлять своих представителей для участия в дебатах, «круглых столах» и других совместных мероприятиях, проводимых на каналах организации телерадиовещания.

8. На основе анализа полномочий и функций дано авторское определение избирательных комиссий. Избирательная комиссия – это коллегиальные, относительно обособленные, независимые государственные органы, формируемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и ее субъектов на определенный срок для выполнения полномочий по подготовке, проведению и объявлению результатов выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, способствующие свободному политическому волеизъявлению граждан, обеспечивающие реализацию и защиту их избирательных прав.

Теоретическая и практическая значимость исследования обусловлена возможностью использования содержащихся в диссертации положений, выводов и предложений в решении проблем теоретического и прикладного характера, касающихся различных аспектов избирательных споров.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные в нем положения и выводы развивают, дополняют и уточняют определенные разделы избирательного права.

Практическая значимость исследования заключается в анализе законодательства, судебной практики. Выработанные выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства в области избирательных прав, в

судебной и административной практике, а также в дальнейшей исследовательской работе по данной тематике.

Положения диссертации могут применяться в преподавании учебного курса «Конституционное право Российской Федерации».

Апробация результатов исследования. Материалы диссертационного исследования были использованы при проведении учебных занятий в Сибирской академии государственной службы (г. Новосибирск).

Результаты диссертационного исследования отражены в семи научных публикациях автора, а также в выступлениях на Всероссийской научно-практической конференции «Право и государство: приоритеты XXI века» в Алтайском государственном университете (сентябрь 2006 г.); на Межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные вопросы современной науки», посвященной 10-летию юридического факультета Сибирского университета потребительской кооперации (декабрь 2006 г.); на Международной научно-практической конференции «Проблемы преступления и наказания в праве, философии и культуре» в Самарском юридическом институте (апрель 2007 г.); на Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной правовой науки» в Сибирском университете потребительской кооперации (апрель 2008 г.).

Структура диссертации определена предметом, поставленными целями, задачами и методологией научного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, указываются цели, задачи, объект и предмет исследования, определяются его методологические и теоретические основы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации исследования.

Первая глава – «Избирательные споры: понятие, сущность и содержание» – состоит из трех параграфов. В *первом параграфе* рассматриваются понятие и причины избирательных споров. Анализируя мнения различных авторов (Е. П. Ищенко, А. Е. Ищенко, Ю. А. Веденева, Р. А. Охотникова, Л. В. Тумановой, И. В. Галушко, В. Д. Мостовщикова, А. В. Подшивайловой и других ученых) о понятии и сущности избирательных споров, диссертант формулирует собственное определение понятия «избирательный спор».

Выборы – это борьба кандидатов за голоса избирателей. Граждане, участвующие в выборах, оказываются перед необходимостью не только определить свои интересы в соответствии с предлагаемыми им программами политических партий, но и проявить симпатии или антипатии к конкретным кандидатам. Во время избирательных кампаний обычно наблюдается подъем эмоциональной активности людей, порой сопровождаемый разного рода эксцессами и юридическими коллизиями, вытекающими в избирательные споры. Однако такие случаи нельзя рассматривать только как отрицательное явление, поскольку именно они как нельзя лучше выявляют пробелы в законодательстве и нарушения в правоприменительной деятельности, устранение которых будет способствовать реализации конституционных прав граждан. Кроме того, наличие избирательных споров свидетельствует о росте политической активности граждан и проявлении умения защищать свои права и интересы.

Диссертант отмечает, что действующее федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации не оперирует

категорией «избирательные споры», а использует термин «обжалование нарушений избирательных прав граждан». Однако это никак не соотносится с нормами гражданско-процессуального кодекса, в которых обращение в суд первой инстанции именуется заявлением, а жалоба применима к кассационному производству.

Само понятие «избирательный спор» является более содержательным, чем понятие «обжалование нарушений избирательных прав граждан», так как второе несет более узкую смысловую нагрузку и представляет собой сам процесс (порядок) рассмотрения избирательных споров (т. е. является лишь процессуальной частью избирательного спора). Избирательный спор – это не только нарушение норм избирательного законодательства, но и процедура его разрешения.

По мнению автора, в науке до сих пор остаются дискуссионными вопросы о понятии и причинах избирательных споров, не проводится разграничение понятий «избирательный спор» и «избирательный конфликт». Избирательный конфликт есть один из видов социального конфликта, возникающий между субъектами избирательных правоотношений, преимущественно в течение избирательной кампании, которые посредством переговорных, согласительных или иных процедур могут быть трансформированы в юридически значимые избирательные споры, порождающие правовые последствия. Обращает на себя внимание то, что избирательные споры – следствие, а отнюдь не причина электорального конфликта. Первопричиной возникновения любого спора прежде всего является такое понятие, как «интерес», который становится стимулом действий. Ведь объективизированная в праве воля есть не что иное, как выражение интересов. Поскольку в ходе подготовки и проведения выборов не могут не сталкиваться интересы активных участников избирательного процесса – политических партий и общественных движений, граждан, представителей властных структур и тех, кто стремится прийти им на смену.

Интерес есть продукт сознательной деятельности людей, когда определяются их потребности, формируются ценности, выясняются взаимоотношения.

Анализ различных точек зрения, высказанных в науке конституционного права, позволили автору выделить основные отличия избирательных споров от избирательных конфликтов.

Второй параграф посвящен классификации избирательных споров. На основе анализа предложенных в различное время классификаций избирательных споров предложена авторская классификация исходя из структуры Федерального закона «Об основных гарантиях...», которая включает следующую систему стадий избирательного процесса: назначение выборов, регистрация избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков, формирование избирательных комиссий, выдвижение и регистрация кандидатов, проведение предвыборной агитации, финансирование выборов, определение результатов выборов.

Исследование практики региональных и муниципальных выборов прошедших лет позволили автору выделить следующие наиболее типичные нарушения избирательного законодательства в сфере ведения предвыборной агитации:

- а) использование при проведении избирательной кампании служебного или должностного положения;
- б) изготовление и распространение агитационных печатных материалов зарегистрированными кандидатами без необходимых выходных данных;
- в) распространение анонимных печатных агитационных материалов;
- г) нарушение сроков ведения агитационных мероприятий;
- д) нарушение запрета на комментирование предвыборной кампании конкретных кандидатов в информационных программах;
- е) фальсификация опросов общественного мнения;
- ж) распространение сведений клеветнического и оскорбительного характера и т. п.

Автор полагает, что избирательным комиссиям следует вернуть право признания выборов недействительными до проведения голосования, они должны быть в основном аналогичны основаниям отмены судом решения о результатах выборов.

В *третьем параграфе* диссертации на основе анализа мнений различных авторов (Ю. А. Веденева, А. В. Иванченко, Е. И. Колюшина, С. Д. Князева, В. В. Невинского, А. Е. Постникова и других) рассматривается круг лиц, которые являются субъектами избирательных споров, рассматриваются критерии их разграничения и полномочия. Рассматривая понятие «субъекты избирательных споров», диссертант предлагает проводить четкое разграничение данного понятия с понятием «субъекты избирательного права». Категория субъектов избирательного права гораздо шире категории субъектов избирательных споров. Российское законодательство дифференцировало круг лиц, которые вправе обратиться в суд за защитой нарушенных избирательных прав, т. е. стать субъектом избирательного спора.

Субъектами избирательных споров могут быть избиратели (граждане), кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, их доверенные лица, политические партии, иные общественные объединения и наблюдатели, прокурор, а также избирательные комиссии.

Анализируя нормы избирательного законодательства, диссертант приходит к выводу, что ряд норм нарушает права граждан, и предлагает дополнить п. 5 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях...» следующей редакцией: «Регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению избирателей».

В результате проведенных исследований автором отмечено, что органы прокуратуры, с одной стороны, – это субъект избирательного спора, с другой – орган, осуществляющий надзор и разрешающий избирательные споры (конфликты).

В заключение параграфа автор предлагает меры административной ответственности для лиц, нарушающих законодательство о выборах.

Вторая глава – «Организационно-правовые формы разрешения избирательных споров» – содержит три параграфа и посвящена рассмотрению теоретических основ правового статуса избирательных комиссий, истории развития и становлению института избирательных органов, процедуре (стадиям) разрешения избирательных споров в избирательных комиссиях, роли суда в разрешении избирательных споров.

В *первом параграфе* автор исследует становление института избирательных органов, проводит сравнительный анализ с системами зарубежных стран (США, Австралия, ФРГ). Проведенное диссертантом исследование позволило прийти к выводу, что в науке конституционного права единообразного понимания термина «избирательные комиссии» до настоящего времени еще не выработано.

В отличие от многих зарубежных стран в России выборы организуют избирательные комиссии, одни из которых имеют статус государственных органов (ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ и территориальные избирательные комиссии), другие являются органами местного самоуправления (избирательные комиссии муниципальных образований), а статус третьих законодательно хотя и не определен (окружные и участковые избирательные комиссии), но они наделены властными полномочиями в сфере организации и проведения выборов (выполняют функции государственных или муниципальных органов, будучи по природе своей общественными образованиями)⁸.

Для отнесения государственных институций к числу органов государства необходимо наличие совокупности оргообразующих признаков. Такими общепринятыми признаками выступают следующие:

⁸ Колюшин Е. И. Судебная защита избирательных прав граждан. – М.: Городец, 2005. – С. 9.

1) данный орган (организация, институция) – составная и в тоже время организационно обособленная самостоятельная часть государственного аппарата (механизма);

2) орган действует при осуществлении своих полномочий от имени и по поручению государства;

3) орган обладает государственно-властными полномочиями;

4) орган участвует в осуществлении задач и функций государства;

5) орган применяет присущие данному виду органа организационно-правовые формы и методы деятельности⁹.

Данные положения позволили заключить, что избирательные комиссии являются государственными органами, выполняющими целый ряд функций, присущих только им и никаким другим органам в государстве.

Во *втором параграфе* исследуется процедура (стадии) разрешения споров в избирательных комиссиях. Проведен анализ разрешения избирательных споров избирательными комиссиями Новосибирской, Кемеровской, Томской областей и Красноярского края. Практикой выработаны процедурные правила разрешения избирательными комиссиями избирательных споров, однако нормативно-правовой материал по этому виду производства чрезвычайно разобщен. Отсутствие единого правового акта, комплексно регулирующего разрешение избирательных споров, затрудняет работу избирательных комиссий.

Таким образом, автор делает вывод о том, что в связи с изменениями, произошедшими в законодательстве, Центральной избирательной комиссии РФ необходимо разработать регламент (инструкцию) о порядке работы избирательной комиссии с обращениями граждан и других участников избирательного процесса. Этот документ должен четко регулировать вопросы определения подведомственности жалоб избирательным комиссиям; закрепление процедуры рассмотрения обращения и порядок принятия

⁹ В работах Я. Т. Василенкова, Б. Н. Габричидзе, Е. И. Козловой, Б. Л. Лазарева, Ю. М. Козлова, А. С. Автономова и других авторов выделяются и иные признаки, но названные особенности признаются всеми авторами.

решения комиссией. Необходимо детально урегулировать деятельность рабочих групп, решить вопрос о единоличном или коллегиальном рассмотрении жалобы, закрепить процедуру взаимодействия с правоохранительными органами, средствами массовой информации и общественными объединениями. Это повысит ответственность избирательных комиссий, обяжет их к всестороннему рассмотрению обращений и принятию основанных на законе решений.

Проведенное исследование позволило диссертанту выделить четыре основных стадии разрешения избирательных споров (получение и регистрация жалобы; проверка жалобы; принятие решения по жалобе; исполнение принятого решения) и одну дополнительную – обжалование принятого решения.

С учетом уже имеющегося выработанного порядка работы с жалобами и заявлениями и в целях совершенствования организации работы с жалобами и обращениями автором предложено внести дополнение в Федеральный закон «Об основных гарантиях ...» следующего содержания: «Предоставления права избирательной комиссии выносить предупреждение недобросовестным заявителям за направление неоднократных жалоб, которые после проверки не подтвердились, с последующим опубликованием информации».

Третий параграф посвящен роли судебных органов в защите избирательных прав граждан. Автор отмечает, что совершенствование закона как средства защиты прав граждан – одна из главнейших задач законодательства, однако его реализация осуществляется через систему судебных органов.

Проблеме судебной защиты избирательных прав в Российской Федерации в последние годы было посвящено много научных исследований (Л. А. Киселева, М. С. Матейкович, М. К. Треушников, Л. В. Туманова и другие ученые), но избирательная практика постоянно выявляла и продолжает выявлять новые виды споров и ситуаций, требующих судебного вмешательства.

Процессуальные нормы содержатся в ряде законов, регламентирующих избирательный процесс. В связи с этим некоторыми исследователями предлагается при принятии законов о выборах предварительно вносить соответствующие изменения и дополнения в ГПК РФ, а не располагать многочисленными процессуальными нормами в отраслевом (конституционном) законодательстве¹⁰. Соглашаясь с данной точкой зрения, диссертантом предлагается создание избирательного кодекса РФ, включающего как нормы материального, так и процессуального права, что должно исключить двойственное толкование и обеспечить оперативную защиту избирательных прав граждан.

Проведенный анализ содержания жалоб, заявлений и решений судов Новосибирской, Томской, Кемеровской и др. областей Сибирского Федерального округа позволил выявить наиболее типичные причины их возникновения, а именно:

- несовершенство и несоответствие отдельных норм федерального и областного законов;
- ошибки, допускаемые избирательными комиссиями при применении избирательного законодательства;
- активизация участников избирательного процесса, наличие значительного количества кандидатов.

Практика рассмотрения избирательных споров свидетельствует о том, что большое количество споров имеет место быть на местном уровне, цифры существенно ниже на выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

Публикация судебных решений имеет большое значение для практикующих судей и работников избирательной системы не только в качестве образца правоприменения, но и в качестве материала для анализа эффективности норм принимаемых законов, позволяющего видеть пути совершенствования федерального и регионального законодательства. Однако

¹⁰ См.: например: *Киселева Л. А.* Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 15–16.

не все наиболее значимые решения по избирательным спорам, оказавшие влияние на развитие избирательного законодательства, были опубликованы в Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации. Необходимо восполнить данный пробел в целях лучшего ориентирования в правовых коллизиях, принятии законных и обоснованных решений.

В заключении диссертации сформулированы основные выводы и положения по различным аспектам темы исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых изданиях и журналах, определенных ВАК:

1. *Гадельшин Р. И.* К вопросу о понятии «избирательный спор» /Р. И. Гадельшин // Вест. Томск. гос. ун-та. – 2008. – № 308 (март). – С. 115–118 (0,5 п. л.).

II. Работы, опубликованные в иных изданиях:

1. *Гадельшин Р. И.* Международные стандарты обеспечения и защиты избирательных прав в РФ /Р. И. Гадельшин // Реализация конституционных принципов народовластия в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции (17 и 18 марта 2005 г.). – Новосибирск: СибУПК, 2005. – С. 200–205 (0,3 п. л.).

2. *Гадельшин Р. И.* Судебная защита избирательных прав: федеральные стандарты /Р. И. Гадельшин // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: сб. статей: отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев; Новосиб. гос. ун-т. – Новосибирск, 2005. – С. 188–196 (0,44 п. л.).

3. *Гадельшин Р. И.* Избирательные споры: понятие и причины /Р. И. Гадельшин // Право и государство: приоритеты XXI века: материалы Всероссийской научно-практической конференции: отв. ред. В. Я. Музюкин,

Е. С. Аничкин. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. – С. 119–125 (0,38 п. л.).

4. *Гадельшин Р. И.* Механизм защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации /Р. И. Гадельшин //Социальные и правовые проблемы в уголовно-исполнительной системе: материалы международной научно-практической конференции, 22 – 23 февраля 2007 г. : СибУПК, юрид. факультет; учебный центр ГУФСИН России. – Новосибирск, 2007. – С. 52–57 (0,45 п. л.).

5. *Гадельшин Р. И.* Процедура (стадии) разрешения споров в избирательных комиссиях /Р. И. Гадельшин // Проблемы преступления и наказания в праве, философии и культуре: в 2 кн.: материалы Международной научно-практической конференции (25–26 апреля 2007 г.) / под общ. ред. А. В. Горжанина: – Самара: Самар. юрид. и-т ФСИН России, 2007. – Кн. 1. – С. 229–232 (0,37 п. л.).

6. *Гадельшин Р. И.* Избирательные комиссии: правовая природа /Р. И. Гадельшин // Актуальные вопросы современной российской правовой науки: сб. статей: в 2 ч. : отв. ред. Л. И. Устинова, В. В. Разбирин. – Новосибирск: СибУПК, 2007. – Ч. 2. – С. 55–63 (0,55 п. л.).