

# **По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г.Одиянкова**

Постановление · № 14-П · от 26.12.2005 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности отдельных положений  
статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской  
Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г.Одиянкова

город Москва 26 декабря 2005 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В.Мельникова,  
судей Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова,  
Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой,

с участием представителя гражданина Е.Г.Одиянкова - адвоката А.В.Семина, постоянного  
представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации  
Е.Б.Мизулиной, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой,  
полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде  
Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,  
частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97  
и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",  
рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений статьи  
260 ГПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Е.Г.Одиянкова на нарушение его  
конституционных прав положениями статьи 260 ГПК Российской Федерации. Основанием к  
рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли  
Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон,  
выступление приглашенного в заседание представителя от Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации - Н.Е.Конкина, исследовав представленные документы и иные материалы,  
Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В соответствии с абзацем первым части второй статьи 260 ГПК Российской Федерации (в редакции  
Федерального закона от 14 ноября 2002 года) заявление о защите избирательных прав и права на  
участие в референдуме граждан Российской Федерации, поданное в суд в ходе избирательной  
кампании или подготовки референдума, должно быть рассмотрено в течение пяти дней со дня его  
подачи, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день  
голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно; в случае, если факты,  
содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, решение относительно заявления  
принимается не позднее чем через десять дней со дня подачи заявления.

1.1. Постановлением Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики от 13 февраля  
2004 года N 180.5 гражданину Е.Г.Одиянкову - кандидату в Президенты Удмуртской Республики за

нарушение при заключении договора на доставку агитационных печатных материалов требований пункта 8.1 Инструкции о порядке открытия и ведения специальных избирательных счетов, учета средств избирательных фондов и отчетности по этим средствам при проведении выборов Президента Удмуртской Республики (утверждена Постановлением Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики от 29 декабря 2003 года N 166.4) вынесено предупреждение о необходимости соблюдения порядка расходования средств избирательного фонда.

Заявление Е.Г.Одиянкова о признании постановления Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики незаконным Верховный Суд Удмуртской Республики решением от 1 марта 2004 года оставил без удовлетворения ввиду недоказанности нарушения его избирательных прав. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривавшая дело в кассационном порядке, установив несоответствие выводов суда первой инстанции обстоятельствам дела и расценив вынесенное предупреждение как нарушение принципа равенства кандидатов и избирательных прав Е.Г.Одиянкова, определением от 22 апреля 2004 года отменила указанное решение. При этом, однако, производство по делу было прекращено в связи с истечением предусмотренных частью второй статьи 260 ГПК Российской Федерации сроков рассмотрения заявлений о защите избирательных прав, которые, как указал суд, являются пресекательными и не подлежат восстановлению. Судья Верховного Суда Российской Федерации определением от 9 августа 2004 года отказал Е.Г.Одиянкову в пересмотре дела в порядке надзора ввиду правомерности прекращения производства по делу кассационной инстанцией.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Е.Г.Одиянков утверждает, что примененный в его деле абзац первый части второй статьи 260 ГПК Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 14 ноября 2002 года) в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он исключает возможность рассмотрения судами заявлений о защите избирательных прав по существу по истечении установленных сроков, ограничивает закрепленное в статье 46 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность являющихся предметом обращения нормативных положений, которые были применены в деле заявителя и затрагивают его конституционные права и свободы.

В период подготовки настоящего дела к слушанию вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2005 года "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации", которым статья 260 ГПК Российской Федерации изложена в новой редакции. Оспариваемые в жалобе гражданина Е.Г.Одиянкова законоположения из части второй данной статьи исключены, однако они воспроизведены, по сути, в ее части шестой, согласно которой в период избирательной кампании, кампании референдума заявление, поступившее в суд до дня голосования, должно быть рассмотрено и разрешено в течение пяти дней со дня его поступления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно; в случае, если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, заявление должно быть рассмотрено и разрешено не позднее чем через десять дней со дня его подачи. Следовательно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются абзац первый части второй статьи 260 ГПК Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 14 ноября 2002 года) и часть шестая статьи 260 ГПК Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года), предусматривающие сроки разрешения заявлений о защите избирательных прав граждан Российской Федерации, поданных в

суд в ходе избирательной кампании.

При этом в силу части второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого нормативного положения, так и смысл, придаваемый ему сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе норм.

2. В Российской Федерации как правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита - обязанностью государства; права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, они определяют смысл, содержание и применение законов и обеспечиваются правосудием (статьи 1 и 2; статья 17, часть 1; статья 18 Конституции Российской Федерации).

2.1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2).

Данным конституционным положениям корреспондируют статья 3 Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и пункт "b" статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которым каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

Право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления относится к основным политическим правам, определяющим правовой статус гражданина Российской Федерации, важнейшую форму его участия в управлении делами государства. Специфика избирательных прав и особенности их реализации предполагают необходимость обеспечения надлежащих гарантий этих прав всему избирательному корпусу на основе баланса законных интересов каждого гражданина и общества в целом в соответствии с предписаниями Конституции Российской Федерации, ее статей 1, 2, 3, 17, 18, 32 и 55.

Осуществляя регулирование соответствующих общественных отношений, федеральный законодатель связан конституционным принципом соразмерности и вытекающими из него требованиями адекватности и пропорциональности используемых правовых средств. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, в тех случаях, когда федеральный законодатель устанавливает ограничения конституционных прав и свобод в соответствии с требованиями статьи 55 Конституции Российской Федерации, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; даже имея цель воспрепятствовать злоупотреблению правом, он должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями таких ограничений меры.

Важнейшей гарантией реализации избирательных прав граждан является судебная защита, порядок осуществления которой установлен Федеральным законом от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, конкретизирующими положения статей 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации о том, что в Российской Федерации каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, каждому гарантируется государственная, в том числе судебная, защита его прав и свобод, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и

должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

2.2. По смыслу статей 17 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им положений Всеобщей декларации прав человека (статья 8), Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 2 и подпункт "а" пункта 3 статьи 2) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 6), государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной.

Раскрывая конституционное содержание права на судебную защиту, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях, сохраняющих свою силу, сформулировал следующие правовые позиции.

Право на судебную защиту предполагает конкретные гарантии, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, а отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает право каждого на судебную защиту. Федеральный законодатель, избирая ту или иную форму пересмотра судебных решений по конкретным делам (гражданским, уголовным, административным) с целью исправления судебной ошибки, должен исходить из необходимости адекватного обеспечения реального и своевременного восстановления нарушенных прав и свобод. При этом законодательное регулирование не должно отменять или умалять права и свободы человека и гражданина, а возможные их ограничения должны быть соразмерными и обуславливаться необходимостью защиты конституционных ценностей (постановления от 3 февраля 1998 года N 5-П по делу о проверке конституционности статей 180, 181, пункта 3 части 1 статьи 187 и статьи 192 АПК Российской Федерации, от 16 марта 1998 года N 9-П по делу о проверке конституционности статьи 44 УПК РСФСР и статьи 123 ГПК РСФСР, от 25 декабря 2001 года N 17-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 208 ГПК РСФСР).

Своевременность защиты прав участвующих в деле лиц является одним из необходимых условий эффективного восстановления нарушенных прав. Это означает, что правосудие можно считать отвечающим требованиям справедливости, если рассмотрение и разрешение дела судом осуществляется в разумный срок (Постановление от 17 ноября 2005 года N 11-П по делу о проверке конституционности части 3 статьи 292 АПК Российской Федерации).

Рассматривая вопрос об исключении гражданско-процессуальным законодательством возможности обжалования в кассационном порядке судебных решений по делам о нарушениях избирательных прав граждан, не связанным с оспариванием результатов выборов, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что законодатель в целях обеспечения стабильности избирательного процесса, свободного волеизъявления народа на выборах и эффективной судебной защиты избирательных прав граждан может предусмотреть особые сроки как для рассмотрения судами первой инстанции дел о нарушениях избирательных прав, так и для обжалования и пересмотра состоявшихся по этим делам судебных решений (Постановление от 25 декабря 2001 года N 17-П). Такое регулирование, как предполагающее право гражданина на ускоренное разрешение данных споров судами (до завершения избирательной кампании), в том числе пересмотр его дела вышестоящей судебной инстанцией, гарантирующий своевременное устранение судебной ошибки и тем самым реальное восстановление нарушенных прав, отвечало бы требованиям справедливого и эффективного правосудия.

Определяя способы и формы судебной защиты нарушенных избирательных прав, закон должен гарантировать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия и решения, препятствующие надлежащему осуществлению избирательных прав. Конституционные требования об обеспечении правосудием прав и свобод человека и гражданина предопределяют необходимость применения

судами адекватных форм и способов защиты нарушенных избирательных прав, недопустимость одной только констатации нарушений, отказа от применения компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, исключения ответственности допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса. Судебная 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 одного из способов восстановления права - отмену итогов голосования, результатов выборов, с тем чтобы обеспечивались подлинно свободные выборы. Негативные последствия, явившиеся результатом незаконных решений или действий (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 (Постановление от 15 января 2002 года N 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

3. В Российской Федерации права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием, которое осуществляется только судом как носителем судебной власти; при осуществлении правосудия посредством судопроизводства соответствующего вида суд действует самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (статьи 10, 18 и 118, статья 120, часть 1, Конституции Российской Федерации, часть 1 статьи 5 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации").

3.1. Обращения в суд за защитой избирательных прав по своей природе являются требованиями, возникающими из публично-правовых отношений. Как правило, они затрагивают интересы значительного числа граждан, имеют большое общественное значение, а в силу строгих временных рамок избирательного процесса требуют оперативного разрешения, что не может не учитываться при законодательном регулировании судебной процедуры рассмотрения и разрешения дел данной категории.

Исходя из этого законодатель в целях более эффективной судебной защиты нарушенных избирательных прав именно до завершения выборов (подведения итогов голосования и установления результатов выборов) соответствующим образом урегулировал процедуру судопроизводства по избирательным спорам, предусмотрев, в частности, сокращенные сроки рассмотрения и разрешения данной категории дел судами, - по заявлениям о защите избирательных прав, поступившим в суд в период избирательной кампании (статья 260 ГПК Российской Федерации, статья 78 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"), и по кассационным жалобам, поступившим в суд кассационной инстанции в период избирательной кампании до дня голосования (статья 348 ГПК Российской Федерации).

Согласно рассматриваемым положениям статьи 260 ГПК Российской Федерации заявление о защите избирательных прав, поданное в суд в период избирательной кампании, должно быть рассмотрено и разрешено в течение пяти дней со дня его поступления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно; в случае, если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, заявление должно быть рассмотрено и разрешено не позднее чем через десять дней со дня его подачи. Согласно статье 348

ГПК Российской Федерации кассационные жалоба, представление по делу о защите избирательных прав граждан Российской Федерации, поступившие на рассмотрение в суд кассационной инстанции в период избирательной кампании до дня голосования, рассматриваются судом в течение пяти дней со дня их поступления (часть третья); кассационные жалоба, представление на решение по делу об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), поступившие в суд кассационной инстанции в период избирательной кампании до дня голосования, рассматриваются судом не позднее дня голосования (часть третья-1).

С этими законоположениями соотносится положение пункта 11 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", предписывающее судам и органам прокуратуры - в целях оперативного разрешения дел данной категории (до завершения избирательной кампании) - организовать свою работу, в том числе в выходные дни, таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб.

Вместе с тем сокращенные сроки рассмотрения дел по избирательным спорам не исключают судебную защиту избирательных прав за рамками избирательной кампании. Так, статьей 260 ГПК Российской Федерации прямо предусматривается возможность и после опубликования результатов выборов подать в суд заявление о нарушении избирательных прав, имевшем место в период избирательной кампании, в течение года со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов (абзац четвертый части первой в редакции Федерального закона от 14 ноября 2002 года, часть четвертая в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года), а статья 220 ГПК Российской Федерации, в которой установлен исчерпывающий перечень оснований прекращения производства по делу, не содержит такого основания, как истечение предусмотренных статьей 260 ГПК Российской Федерации сроков для разрешения судами дел данной категории.

Названные законоположения в их системном единстве не предполагают, что обращенное к суду первой инстанции требование оперативно (в ускоренном режиме) рассматривать заявления о защите избирательных прав, поступившие в ходе избирательной кампании, не позволяет суду в дальнейшем разрешать такие дела по существу и допускает возможность прекращения производства по ним по основанию, не предусмотренному законом, а именно в связи с истечением этих сроков.

Напротив, рассматриваемые положения статьи 260 ГПК Российской Федерации - по своему буквальному смыслу и в системной связи с иными нормами действующего законодательства - выступают дополнительной процессуальной гарантией эффективной судебной защиты избирательных прав до завершения избирательной кампании и не исключают такую защиту в дальнейшем, в том числе посредством исправления судебной ошибки. Иное было бы несовместимо с существом права на судебную защиту и приводило бы к нарушению принципов равенства и правовой справедливости в реализации как избирательных прав граждан, так и права на судебную защиту (статья 19; статья 32, части 1 и 2; статья 46, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

3.2. Правоприменительной практикой, в том числе практикой Верховного Суда Российской Федерации, сокращенные сроки разрешения избирательных дел судами первой инстанции, установленные статьей 260 ГПК Российской Федерации, трактуются как пресекательные, что препятствует судам, включая суды кассационной и надзорной инстанций, разрешать по существу дела о защите избирательных прав по истечении этих сроков и влечет необходимость прекращения производства по делу. Тем самым лица, обратившиеся в суд с заявлением о защите избирательных прав в ходе избирательной кампании, дела которых по тем или иным причинам не были рассмотрены в предусмотренные законом сокращенные сроки, лишаются возможности защиты и восстановления нарушенных прав. Так, решение суда первой инстанции по делу гражданина Е.Г.Одиянкова кассационной инстанцией признано ошибочным и отменено, но обжалованное им решение избирательной комиссии осталось неотмененным, поскольку суд прекратил производство по делу в связи с истечением установленных статьей 260 ГПК Российской Федерации сроков разрешения заявлений о защите избирательных прав.

При таком истолковании положений статьи 260 ГПК Российской Федерации не обеспечивается полная и эффективная судебная защита нарушенных в ходе избирательной кампании избирательных прав, поскольку выявленные нарушения не устраняются, в частности не отменяются незаконные решения о наложении административных либо иных взысканий, чем исключается возможность восстановления нарушенных прав, применения компенсаторных механизмов для устранения последствий выявленных нарушений. В отсутствие специальных законодательных предписаний это не может быть оправдано завершением выборов и подведением итогов голосования, не согласуется с требованиями, вытекающими из статей 17, 18, 45, 46 и 55 Конституции Российской Федерации, и приведенными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющими свою силу.

Целью обеспечения прав других лиц обуславливается только устанавливаемое федеральным законом соразмерное ограничение права. Правоприменитель же не вправе исходить из того, что этой целью может быть оправдан отказ в защите нарушенного избирательного права, означающий, по существу, отказ в правосудии - в противоречие с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 6; пункт 2 статьи 4 Протокола N 7).

4. Таким образом, положения статьи 260 ГПК Российской Федерации, предусматривающие сроки рассмотрения судом поданных в период избирательной кампании заявлений о защите избирательных прав (абзац первый части второй в редакции Федерального закона от 14 ноября 2002 года, часть шестая в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года), не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), в той мере, в какой эти положения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, препятствуют суду по истечении установленных в них сроков разрешить соответствующее дело по существу и служат основанием прекращения производства по делу.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положения статьи 260 ГПК Российской Федерации, предусматривающие сроки рассмотрения судом поданных в период избирательной кампании заявлений о защите избирательных прав (абзац первый части второй в редакции Федерального закона от 14 ноября 2002 года, часть шестая в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года), не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), в той мере, в какой эти положения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, препятствуют суду по истечении установленных в них сроков разрешить соответствующее дело по существу и служат основанием прекращения производства по делу.

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

3. Дело гражданина Е.Г.Одиянкова подлежит пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд  
Российской Федерации  
N 14-П