

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

№2 (38) 2018

Основан в 2006 году

www.irkutsk.izbirkom.ru

Научно-практический юридический журнал

Учредитель и издатель —
Избирательная комиссия
Иркутской области
664027, г. Иркутск, ул. Ленина, 1а

Издается при участии
Института законодательства
и правовой информации
им. М.М. Сперанского

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

К.В. Арановский, доктор
юридических наук, профессор;
Э.И. Девицкий, кандидат
юридических наук, доцент;
В.В. Игнатенко, доктор
юридических наук, профессор
(председатель);
С.Д. Князев, доктор юридических
наук, профессор;
А.Н. Кокотов, доктор юридических
наук, профессор;
В.И. Лысенко, доктор юридических
наук, профессор;
М.С. Матейкович, доктор
юридических наук, профессор;
И.В. Минникес, доктор
юридических наук, профессор;
В.В. Онохова, кандидат
юридических наук, доцент;
А.А. Петров, кандидат
юридических наук;
В.Е. Подшивалов, кандидат
юридических наук;
Э.С. Юсубов, кандидат
юридических наук, доцент

Главный редактор журнала —
В.В. Игнатенко
Ответственный секретарь —
Д.С. Рымарев

Редактор — Т.П. Киргизова

Адрес редакции:
664027, г. Иркутск, ул. Ленина, 1а
E-mail: ikio@irkutsk.ru

Рукописи, присланные в журнал,
не возвращаются.

Авторы несут полную ответственность за подбор
и изложение фактов, содержащихся в статьях;
высказываемые ими взгляды не обязательно
совпадают со взглядами редакции.

Охраняется в соответствии с законодатель-
ством Российской Федерации об авторском
праве. Воспроизведение материалов
запрещается без письменного разрешения
издателя. Любые нарушения закона
преследуются в судебном порядке.

Распространяется бесплатно.

Свидетельство о регистрации ПИ №ФС77
25053 от 24 июля 2006 г. Выдано Федеральной
службой по надзору за соблюдением
законодательства в сфере массовых
коммуникаций и охране культурного наследия

Включен в РИНЦ

© Избирательная комиссия
Иркутской области, 2018

Содержание

Актуальные вопросы теории российского избирательного права

Юсубов Э.С., Сизов П.Н. «Мобильный избиратель» как новая
гарантия активного избирательного права 2

Правовая экспертиза

Игнатенко В.В., Петров А.А. Правовое основание отказа
в принятии административного искового заявления
о признании недействительными состоявшихся выборов
как предмет экспертно-правового исследования 8

Избирательное право и правосудие

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации
от 15 ноября 2018 г. № 42-П по делу о проверке
конституционности части 15 статьи 239 Кодекса
административного судопроизводства Российской Федерации
в связи с жалобой регионального отделения политической
партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге 14

Дроздова В.Г. Обзор решений Конституционного Суда
Российской Федерации, принятых в 2017 году по вопросам
избирательного права и процесса 28

Российское избирательное право и мировой опыт

Петров А.В. Выборы 2018 года в Европе: победители
и проигравшие, электоральные предпочтения 47

Зарубежное избирательное право

Маликова Г.Р. Ташкентская городская дума:
историко-правовой аспект 52

Сведения об авторах 60

При подготовке статей, опубли-
кованных в настоящем номере
журнала «Избирательное пра-
во», авторами использовалась
справочно-правовая система
«КонсультантПлюс»

КОНСУЛЬТАНТ
ПЛЮС

Электронная версия
журнала «Избирательное право»
на сайте Избирательной комиссии
Иркутской области
www.irkutsk.izbirkom.ru

УДК 342.8

«МОБИЛЬНЫЙ ИЗБИРАТЕЛЬ» КАК НОВАЯ ГАРАНТИЯ АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

*Юсубов Эльман Сулейманович,
кандидат юридических наук, доцент
Сизов Павел Николаевич*

В данной статье авторы анализируют правовой статус и процедуру голосования избирателей по месту нахождения. В соответствии с практикой организации и проведения выборов в органы государственной власти в 2017–2018 годах оценивается новый порядок подачи заявления для голосования вне своего избирательного участка. В статье сделан вывод о том, что голосование избирателя по месту нахождения является новой гарантией реализации права избирать.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; федеральный закон; мобильный избиратель; голосование по месту нахождения избирателя.

«MOBILE VOTER» AS A NEW GUARANTEE OF THE ACTIVE ELECTORAL RIGHT

*Elman Sulejmanovic Yusubov,
Candidate of Law, Associate Professor
Pavel Nikolayevich Sizov*

In this article authors analyze law status and procedure of voting at the place where the voters are located. The new order of applying for voting out of the electoral precinct is estimated in accordance to practice of organization and administration of elections to the government bodies in 2017 – 2018 years. In the article it is concluded that voting at the place where the voters are located is the new guarantee of the realization of human rights.

Keywords: Constitution of Russian Federation; federal law; mobile voter; voting at the place where the voters are located.

Народовластие как основа конституционного строя обязывает российское государство совершенствовать и развивать организационно-правовые механизмы непосредственной демократии. Достижение максимальной гражданской активности и реализация активного избирательного права требуют создания надлежащих условий. Последние не должны обременять избирателя необоснованными требованиями и ограничениями.

Для достижения конституционно значимой цели подлинного народовластия российский парламент постоянно совершенствует избирательное законодательство, вводит элементы «электронного» голосования, расширяет пределы и возможности общественного наблюдения и контроля и т. д.

Избирательное законодательство в течение двадцати пяти лет прошло сложный эволюционный путь развития и внедрения новых институциональных и инновационных процедур. Однако многие новации, вносимые в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) [6], в значительной степени были ориентированы на укрепление правовых и организационных основ реализации пассивного избирательного права, а гарантии активного участия гражданина в избирательном процессе оказались на вторых ролях. Согласно мнению научного и экспертного сообщества, такое состояние дел стало одним из факторов снижения явки на выборах в органы публичной власти.

Электоральные юристы и политтехнологи отмечали, что голосование с применением открепительного удостоверения заявленных целей достигло и нуждается в существенной корректировке или полной отмене. Открепительное удостоверение порождает общественное подозрение в манипуляции и снижает уровень общественного участия для достижения социальных целей и доверие избирателей к институту выборов.

В свою очередь, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее

– ЦИК России) огласила результаты своих исследований о применении открепительного удостоверения при голосовании избирателей. Практика последних лет наглядно свидетельствовала, что многие избиратели, зарегистрированные на территории одного из субъектов Федерации, фактически проживают на значительном удалении в другом регионе. В результате у этой группы граждан сильно затруднены реальные возможности получения открепительного удостоверения и личного участия в голосовании.

Таким образом, гражданин в скрытой форме лишается активного избирательного права, а общественная активность на выборах снижалась.

Выборы – это не только механизм прямой демократии, но и конституционно-правовой институт непосредственного взаимодействия, сближения и соединения политиков и избирателей различных социальных групп и интересов. Результатом является как формирование органа власти, так и достижение доверительных отношений между ними.

Создание благоприятных организационно-правовых условий участия в выборах сводит к минимуму проявления нигилизма и недоверия к политикам. В этих условиях возникла потребность поиска новых оснований для концептуализации гражданской общественной активности на выборах.

Общеизвестно, что активное избирательное право является конституционно защищаемой ценностью, и этот вывод основан на многочисленных правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации. Эмпирической основой названной ценности является участие гражданина в выборах в органы публичной власти. В свою очередь, российское государство обязано создать благоприятные организационно-правовые, институциональные и процедурные условия для реализации права избирать на периодически проводимых выборах.

Сам по себе юридический факт отсутствия гражданина по месту постоянной регистрации не может быть препятствием для реализации активного избирательного права. В решениях Конституционного Суда Российской

Федерации подчеркивается, что активное избирательное право выступает в качестве элемента конституционного статуса избирателя, а также является обязательным элементом публично-правового института выборов. В активном избирательном праве воплощается как личный интерес каждого избирателя, так и публичный интерес российского государства [2, 3, 9].

Повторно обращаясь к дискуссиям вокруг законодательства о выборах, следует напомнить, что современные активисты, политтехнологи и электоральные юристы, размышляя об избирательном процессе, забывают о самой главной конституционной проблеме – реализации гражданином права избирать. Эта квинтэссенция народовластия подменяется постоянными спорами о необходимости юридической регламентации всевозможных практических казусов, которые являются результатом применения самых различных политтехнологий. Многие из них, как правило, отличаются существенным отклонением от действующего законодательства.

Каждый этап обсуждения и внесения предложений вольно или невольно порождает вопросы: в какой мере и степени рассматриваемые инициативы являются существенными и ценностными для наших избирателей, действительно ли они способны на практике расширить возможности российских граждан для реализации активного избирательного права?

Для ответа на вышеуказанные сущностные вопросы необходимо особо выделить одно базовое изменение, внесенное в Федеральный закон № 67-ФЗ 1 июня 2017 года. Новаторство избирательного законодательства от 1 июня 2017 года широкой общественности известно как «мобильный избиратель». Кратким юридическим языком эти изменения названы правом избирателя голосовать по месту нахождения в день голосования.

«Мобильный избиратель» создает благоприятные условия для участия в выборах тем гражданам, которые действительно проживают далеко от места своей юридической регистрации, и включения их в список избирателей. Как

мы уже отмечали, открепительное удостоверение в новых условиях развития современных информационных технологий гарантировало активное избирательное право значительного количества избирателей. Для участия в голосовании им необходимо было получать открепительное удостоверение в избирательной комиссии по месту регистрации. «Мобильный избиратель» расширил территориальные границы активного избирательного права, создал благоприятные условия для реализации прав граждан избирать и, по образному выражению председателя ЦИК России Э.А. Памфиловой, вывел избирателей из «крепостного избирательного права». После внесения изменений в Федеральный закон № 67-ФЗ был установлен новый (третий) способ организационной и территориальной идентификации российского избирателя по месту нахождения. По общему правилу активное избирательное право гражданам могут реализовать по месту жительства или по месту пребывания (ст. 4, 17 Федерального закона № 67-ФЗ) [8].

Основная идея голосования по месту нахождения сводится к следующему. В соответствии с пунктом 16 статьи 64 Федерального закона № 67-ФЗ при проведении выборов Президента Российской Федерации, выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации избиратель, который будет находиться в день голосования вне места своего жительства, вправе подать в избирательную комиссию заявление о включении в список избирателей по месту нахождения. Заявление может быть подано избирателем только лично по предъявлении паспорта, в том числе с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг. Соответствующий порядок подачи заявления (в пределах срока, который начинается не ранее чем за 45 дней до дня голосования и заканчивается в 14 часов дня, предшествующего дню голосования) был установлен постановлением ЦИК России.

Это означает, что на выборах Президента Российской Федерации и в региональные органы государственной власти избиратель, который в день голосования будет находиться за пределами своего избирательного участка, вправе проголосовать по месту нахождения. Новый механизм отменил процедуру досрочного голосования и голосование с применением открепительного удостоверения.

Следует отметить, что законодательное введение нового порядка голосования по месту нахождения не осталось незамеченным научной общественностью. Так, например, отмечается, что действующее избирательное законодательство не совсем четко определяет правовую природу процедуры «мобильный избиратель». В связи с этим предлагается голосование по месту нахождения отнести к числу государственных услуг, оказываемых гражданину [1].

Голосование по месту нахождения впервые было применено на выборах в региональные органы государственной власти, которые состоялись в единый день голосования 10 сентября 2017 года. Как известно, в этот день прошли выборы высших должностных лиц 16 субъектов Российской Федерации и депутатов 4 законодательных органов государственной власти.

Общее количество избирателей, сведения о которых были включены в реестры избирателей, подавших заявление о включении в список избирателей по месту нахождения, составило более 201 тысячи. Число специальных заявлений (с марками), подаваемых не ранее чем за 4 дня до дня голосования и не позднее 14 часов в день, предшествующий дню голосования, составило почти 22 тысячи. Количество заявлений, поданных в избирательные комиссии (ТИК и УИК), – более 164 тысяч. В свою очередь, многофункциональные центры приняли более 16 тысяч заявлений.

В единый день голосования 9 сентября 2018 года в Алтайском крае на выборах губернатора было подано порядка 14 тысяч заявлений избирателей о голосовании по месту нахождения. На аналогичных выборах в

Новосибирской области в различные пункты приема заявлений избирателей обратились более 37 тысяч избирателей. Максимальное количество заявлений избирателей было подано в Москве на выборах мэра (более 922 тысяч). Новый порядок голосования по месту нахождения прошел успешную апробацию также на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы (более 27 тысяч). Следовательно, вывод ЦИК России о том, что применение нового механизма полностью отвечает интересам избирателей и себя оправдало, соответствует действительности и является обоснованным.

В дальнейшем ЦИК России после обсуждения совместно с избирательными комиссиями субъектов Федерации внесла ряд изменений в направлении дальнейшей детализации процедуры подачи заявления о голосовании по месту нахождения на выборах. Основные позиции изменений были следующими:

- а) заявления в участковые избирательные комиссии можно подавать за 20 дней до дня голосования;
- б) заявление стало возможным подавать в любую территориальную или участковую избирательную комиссию (кроме закрытых и зарубежных);
- в) голосовать по спецзаявлениям можно в любой участковой избирательной комиссии;
- г) отказались от публикаций сокращенной информации об избирателях, подавших заявления;
- д) количество избирателей, проголосовавших на основании заявлений, поданных за 5 и более дней до дня голосования, необходимо оформлять специальным актом.

Выборы Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года стали самым главным испытанием для нового порядка голосования по месту нахождения и венцом его востребованности. Согласно официальным данным ЦИК России, всего было подано 5,69 млн заявлений, из них 3,11 млн – через избирательные комиссии, 0,94 млн – через МФЦ, 1,64 млн – через единый портал госуслуг, а также 270 тысяч специальных заявлений. Анализ показывает, что максимальное количество заявлений при-

няли избирательные комиссии. Следовательно, вполне оправданными оказались изменения, внесенные в порядок подачи заявлений в участковые избирательные комиссии за 20 дней до дня голосования.

С учетом первого успешного опыта применения процедуры голосования по месту нахождения в федеральное избирательное законодательство были внесены новые нормы. В базовый Федеральный закон № 67-ФЗ и в Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [4] летом 2018 года были введены положения, которые значительно развили и укрепили правовой статус голосования по месту нахождения.

В свою очередь, ЦИК России внесла в порядок подачи заявления о включении избирателей в список избирателей для голосования по месту нахождения соответствующие изменения, что позволит использовать дополнительные организационные и процедурные новации с целью достижения максимальной открытости подачи заявления и исключения злоупотреблений.

Практика реализации голосования по месту нахождения доказала высокий уровень эффективности информационно-разъяснительной деятельности избирательных комиссий. Она была организована и проведена в соответствии с Концепцией информационно-разъяснительной деятельности по выборам Президента Российской Федерации в 2018 году, разработанной ЦИК России. Масштабная работа по разъяснению порядка голосования по месту нахождения сформировала у избирателей положительное коммуникативное поведение. Желание избирателя принять активное участие в выборах главы государства нашло свое подкрепление в разъяснении о том, что цель легко достижима («Голосовать? Легко!»). Для этого субъектам избирательного процесса, прежде всего избирателям и избирательным комиссиям, достаточно свою цель гармонизировать и согласовать на основе единого всеобщего коммуникативного взаимодействия. Такое взаимо-

действие осуществлялось речевым компонентом, суггестивной коммуникацией и широкими возможностями визуализации важной политико-правовой информации.

Собственное информационное сопровождение нового порядка голосования следует признать эффективным элементом управления информацией. ЦИК России организовала сегментированную подачу необходимых сведений о голосовании по месту нахождения, которая была ориентирована на конкретную группу избирателей. При этом постоянно подчеркивалась важность новизны избирательного законодательства и интерактивность воздействия «мобильного избирателя» на избирателя с целью формирования желания реализовать активное избирательное право.

Обращает на себя внимание смысловая модель информационно-разъяснительной работы, которая выполняла важную и сложную задачу информирования избирателей о существенном изменении и либерализации порядка голосования. Она решала и в конечном счете решила непростой вопрос создания положительного ориентира для гражданина. Чтобы достигнуть позитивного результата в формировании общественного мнения, информационно-разъяснительная работа не только поддерживалась – происходило обновление информационного материала, т. е. практически создавалась «новая новость».

Порядок и сроки подачи заявления о праве голосовать по месту нахождения были также предметом судебного разбирательства в Томской области. С целью реализации конституционного права на участие в голосовании на выборах Президента Российской Федерации до 14 часов 17 марта 2018 года в участковую избирательную комиссию № 90 г. Томска обратился избиратель С. с устным заявлением о включении в список избирателей для голосования по месту нахождения. В обоснование своего требования избиратель ссылался на то, что не имеет возможности выехать к месту постоянной регистрации в городе Новосибирске.

Председатель участковой избирательной комиссии № 90 устно разъяснил, что требо-

вание С. не основано на законе. Посчитав отказ участковой избирательной комиссии незаконным, избиратель С. в 13 часов 20 минут 17 марта 2018 года направился в Избирательную комиссию Томской области, где ему была предоставлена возможность оформить и подать письменную жалобу. По результатам рассмотрения жалобы было принято решение от 17 марта 2018 года № 151/1358 об отказе в ее удовлетворении. Будучи уверенным в своей правоте, избиратель С. воспользовался правом на судебную защиту и направил в Томский областной суд административный иск о признании незаконным вышеуказанного решения облизбиркома.

Решением Томского областного суда от 18 марта 2018 года в удовлетворении административного искового заявления С. к Избирательной комиссии Томской области об оспаривании решения от 17 марта 2018 года № 151/1358 было отказано. В судебном акте подчеркивается, что принятый во исполнение пункта 4¹ статьи 27 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [5] порядок, регламентирующий сроки и порядок подачи заявления о включении избирателя в список избирателей по месту нахождения, направлен на упорядочивание процедуры подачи избирателями, которые будут находиться в день голосования вне места своего жительства, заявлений о включении в список избирателей по месту своего нахождения и, соответственно, расширение возможности реализации указанными лицами своего активного избирательного права. Суд подтвердил, что сроки подачи заявления носят пресекательный характер и по истечении этого отрезка времени субъективное право гражданина прекращается.

Таким образом, порядок голосования по месту нахождения был востребован и показал свою эффективность для достижения конституционно значимой цели при реализации активного избирательного права. Вполне возможно, что при сохранении прежнего порядка голосования с применением открепительного удостоверения избиратели не смогли бы реа-

лизовать свое активное избирательное право. «Мобильный избиратель» как легальный способ добровольной мобилизации граждан стал самостоятельным условием формирования гражданской активности россиян на выборах в органы государственной власти.

Итак, новый порядок голосования по месту нахождения является эффективной гарантией реализации активного избирательного права граждан на выборах в органы публичной власти. «Мобильный избиратель» как новый стимул гражданской активности предполагает дальнейшую целенаправленную и системную работу с целью включения гражданина в процесс непосредственного участия в осуществлении власти.

1. *Кандрина, Н.А.* Государственные услуги при обеспечении избирательных прав граждан / Н.А. Кандрина // Правовые системы России и стран Центральной Азии: проблема развития и взаимовлияния [Текст] : сборник тезисов Международной научно-практической конференции, посвященной 55-летию юридического факультета АлтГУ (24–25 мая 2018 г., г. Барнаул) / под ред. А.А. Васильева, Е.С. Аничкина. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2018. – С. 133–135.

2. *Лазарев, В.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России / В.В. Лазарев. – 2-е изд. доп. – М. : Формула права, 2008. – С. 236–237.

3. *Макаревич, А.А.* Избирательный режим в Российской Федерации / А.А. Макаревич. – М. : Юрлитинформ, 2013. – С. 107.

4. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 4 июня 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740; 2018. – № 24. – Ст. 3417.

5. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171; 2017. – № 50 (ч. III). – Ст. 7545.

6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (в ред. от 3 июля 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2018. – № 28. – Ст. 4148.

7. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. – М. : Юрлитинформ, 2015.

8. *Черепанов, В.А.* Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? / В.А. Черепанов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – № 5 (120). – С. 116–127.

9. *Шустров, Д.Г.* Живое конституционное право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / Д.Г. Шустров // Избирательное право. – Т. 6. – М. : URSS, 2018.

В данной статье излагается содержание экспертного заключения, подготовленного доктором юридических наук, профессором Виктором Васильевичем Игнатенко и кандидатом юридических наук Алексеем Александровичем Петровым в связи с поступившей в Конституционный Суд Российской Федерации жалобой регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге на нарушение его конституционных прав положениями части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Указанным законоположением правом обращения в суд с административным иском о признании выборов недействительными и отмене результатов состоявшихся выборов наделялось только то избирательное объединение, выдвинутые кандидаты которого были зарегистрированы. При отказе в регистрации выдвинутых кандидатов избирательное объединение по смыслу этого законоположения теряло право на обращение в суд с указанным иском.

Также в нашем номере публикуется постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2018 года № 42-П, принятое по указанной жалобе.

ПРАВОВОЕ ОСНОВАНИЕ ОТКАЗА В ПРИНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКОВОГО ЗАЯВЛЕНИЯ О ПРИЗНАНИИ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ СОСТОЯВШИХСЯ ВЫБОРОВ КАК ПРЕДМЕТ ЭКСПЕРТНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Общие соображения

Статья 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации «Обращение в суд с административным иском о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» входит в состав главы 24 названного Кодекса, которая устанавливает особенности производства по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Частью 15 этой статьи определено, что с административным иском о признании недействительной комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума могут обратиться гражданин, зарегистрированный в установленном порядке и участвовавший в выборах в качестве кандидата, избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, инициативная группа по проведению референдума и (или) ее уполномоченные пред-

ставители, в установленных законом случаях прокурор. Как следует из представленных материалов, данное законоположение послужило правовым основанием для отказа в принятии административного искового заявления регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге о признании недействительными и отмене результатов состоявшихся выборов депутатов представительного органа муниципального образования, поскольку выдвинутые заявителем кандидаты зарегистрированы не были, и потому заявитель не подпадает под действие части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Вопросы о праве на обращение в суд за защитой избирательных прав уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в постановлении от 22 апреля 2013 года № 8-П отмечено, что, будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционное право на

судебную защиту выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод и в этом качестве служит важнейшей гарантией избирательных прав граждан. Соответственно, федеральный законодатель, обладающий определенной свободой усмотрения при создании конкретных процессуальных механизмов судебной защиты избирательных прав (включая установление форм ее реализации, круга субъектов и оснований для обращения в суд и т. п.), должен исходить из особенностей их конституционной природы, с тем чтобы вводимые им способы судебной защиты обеспечивали эффективную возможность принудительной реализации заявленных материально-правовых требований, вытекающих из избирательных правоотношений, восстановление нарушенных прав участников избирательного процесса (абзац четвертый пункта 2 мотивировочной части).

Конституционный Суд Российской Федерации также указал, что подход, связывающий окончание процесса реализации активного избирательного права со стадией голосования и не предполагающий признание интересов гражданина как избирателя применительно к дальнейшим избирательным процедурам, включая подсчет голосов, ставил бы под сомнение конституционную ценность не только собственно избирательных прав, но и самих институтов свободных выборов; соответственно, активное избирательное право вне зависимости от конкретного типа избирательной системы с необходимостью предполагает наличие связанного с обеспечением учета голосов избирателей в строгом соответствии с их волеизъявлением правомочия, которым во всяком случае обуславливаются возможность гражданина в рамках закона требовать устранения нарушений, допущенных при установлении итогов голосования (а в случаях, предусмотренных федеральным законом, и при определении результатов выборов), и корреспондирующая обязанность государства по созданию нормативно-правовых, организационных и иных необходимых и достаточных

условий для эффективной реализации этого правомочия на основе баланса законных интересов каждого гражданина и общества в целом (абзацы третий и седьмой пункта 2.1 мотивировочной части постановления от 22 апреля 2013 года № 8-П). Представляется, что эта правовая позиция в полной мере относится и к пассивному избирательному праву, в том числе реализуемому через деятельность избирательных объединений, выдвигающих кандидатов, – ценность права быть избранным не исчерпывается стадией голосования на выборах и тем более предварительными стадиями избирательной кампании, такими как выдвижение и регистрация кандидатов.

2–4. Заключение по вопросам о том, что в соответствии с законом понимается под выдвижением кандидата (списка кандидатов) избирательным объединением; с какого момента выдвижение избирательным объединением кандидата (списка кандидатов) можно считать состоявшимся; как с точки зрения действующего законодательства о выборах соотносятся понятия «избирательное объединение, выдвинувшее кандидата (список кандидатов)» и «регистрация кандидата (списка кандидатов), выдвинутого избирательным объединением»

Правоотношения, связанные с выдвижением кандидатов (списков кандидатов) избирательными объединениями, урегулированы Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ). Данный Федеральный закон, как следует из его статьи 1 и пункта 1 статьи 11, является базовым законодательным актом, регулирующим выборы в Российской Федерации. Им, в частности, установлено, что:

– граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов, причем выдвижение кандидатов в

составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня (пункты 1 и 3 статьи 32);

– о выдвижении кандидата (кандидатов), в том числе в составе списка кандидатов, избирательная комиссия уведомляется в установленном законом порядке; в частности, соответствующая избирательная комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата, а кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные настоящим Федеральным законом, иным законом, после поступления в нее заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности (пункты 1 и 2 статьи 33);

– необходимым условием регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований является поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями, наличие которой определяется по результатам выборов, указанным в настоящей статье, либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов (пункт 1 статьи 35¹).

Таким образом, Федеральный закон № 67-ФЗ рассматривает выдвижение кандидатов в качестве самостоятельной стадии избирательной кампании, которая состоит в определении волеизъявления относительно того, кто предлагается к участию в выборах в качестве кандидата. Это подтверждается и при обращении к легальному определению

понятия «выдвижение кандидата»: согласно пункту 10 статьи 2 названного Федерального закона под выдвижением кандидата понимается самовыдвижение кандидата, инициатива избирательного объединения в определении кандидата в выборный орган, на выборную государственную или муниципальную должность.

В этой связи принципиально важно подчеркнуть, что выдвижение кандидата (списка кандидатов) не включает в себя действия, связанные с регистрацией кандидата (списка кандидатов) соответствующей избирательной комиссией. Согласно пункту 1 статьи 35¹ Федерального закона № 67-ФЗ необходимым условием регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований является поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями, наличие которой определяется по результатам выборов, указанным в этой статье, либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов. Из этой формулировки со всей очевидностью следует, что регистрация кандидата (списка кандидатов), так же как и выдвижение кандидата (списка кандидатов), является самостоятельной стадией избирательной кампании.

Исходя из этого, выдвижение избирательным объединением кандидата (списка кандидатов) можно считать состоявшимся – как это прямо определено в пункте 2 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ – с момента поступления в соответствующую избирательную комиссию заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности; такое заявление по содержанию должно отвечать требованиям, установленным указанной

статьей. Исключение из этого общего правила предусмотрено для случая, когда на основании пункта 1¹ статьи 35 названного Федерального закона законом субъекта Российской Федерации предусмотрено выдвижение избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, в котором определяется, по какому одномандатному (многомандатному) избирательному округу выдвигается каждый кандидат. В этом случае в соответствии с пунктом 14³ статьи 35 Федерального закона № 67-ФЗ кандидат, включенный в заверенный список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, представляет в соответствии с пунктом 5 статьи 33 названного Федерального закона в окружную избирательную комиссию документы, указанные в пунктах 2² и 3 (при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации – также в пункте 3¹) статьи 33 названного Федерального закона, после чего считается выдвинутым, приобретает права и обязанности, предусмотренные Федеральным законом № 67-ФЗ, иным законом, а избирательная комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата.

Необходимо подчеркнуть, что выдвижение кандидата (списка кандидатов) является обязательным и базовым условием, предопределяющим юридическую возможность последующей регистрации этого кандидата (списка кандидатов). Вместе с тем, как уже было отмечено, и выдвижение кандидата (списка кандидатов), и регистрация кандидата (списка кандидатов) являются самостоятельными стадиями избирательной кампании. Избирательные действия, осуществляемые на каждой из этих стадий, имеют собственное, соответствующее назначению стадии, юридическое содержание и значение. Поэтому понятия «избирательное объединение, выдвинувшее кандидата (список кандидатов)» и «регистрация кандидата (списка кандидатов), выдвинутого избирательным объединением»

указывают на различное правовое положение как избирательных объединений, так и самих кандидатов, тем более что в силу пунктов 35 и 36 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ наряду с понятием «кандидат» отдельно выделяется и понятие «зарегистрированный кандидат»: если в первом случае речь идет о лице, выдвинутом в установленном порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированном соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата, то во втором – о лице, зарегистрированном соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата. Статус зарегистрированного кандидата отличается от статуса кандидата (выдвинутого) тем, что зарегистрированный кандидат обладает большим объемом прав (например, только зарегистрированный кандидат, как и избирательное объединение, выдвинувшее такого кандидата или зарегистрировавшее список кандидатов, вправе назначать наблюдателей, осуществлять предвыборную агитацию через государственные и муниципальные СМИ, обладает специальными гарантиями в области трудовых прав и пр.).

5–7. Заключение по вопросам о том, на основании каких законоположений можно сделать вывод, что к числу избирательных объединений, участвовавших в выборах и выдвинувших кандидата (список кандидатов), не относятся такие избирательные объединения, которые выдвинули кандидата (список кандидатов), но – по тем или иным причинам, в частности из-за отказа избирательной комиссии, – не зарегистрировали его; о том, могут ли результаты соответствующих выборов затрагивать права избирательных объединений, выдвинувших список кандидатов, который не был зарегистрирован избирательной комиссией; о том, отвечают ли оспоренные законоположения требованиям определенности пра-

вовых норм в части, касающейся признания права на оспаривание результатов выборов в суде за избирательным объединением, выдвинувшим на соответствующих выборах кандидата (список кандидатов), который не был зарегистрирован в установленном законом порядке

Оспариваемая заявителем часть 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации называет среди субъектов, наделенных правом обращаться с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности.

Между тем Федеральный закон № 67-ФЗ такого понятия не содержит. Данное обстоятельство имеет принципиальное значение, поскольку указанный Федеральный закон, как это вытекает из его названия и предмета регулирования (статья 1), является базовым законодательным актом, регулирующим правоотношения в сфере выборов. К числу основных правовых гарантий избирательных прав граждан относится содержательная определенность понятийного аппарата законодательства о выборах, значение которого в том числе состоит в определении статуса субъектов избирательных правоотношений на различных стадиях избирательной кампании. Следовательно, содержание понятий, указывающих на статус участников избирательного процесса, должно определяться именно положениями Федерального закона № 67-ФЗ, а не Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, как указано в части 1 его статьи 1, регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других

административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. Задачами административного судопроизводства в силу статьи 3 названного Кодекса являются, в частности, обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений (пункт 1) и защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений (пункт 2). Таким образом, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации выполняет обеспечивающую роль по отношению к избирательным правоотношениям, урегулированным Федеральным законом № 67-ФЗ и основанными на нем нормами иных правовых актов о выборах. Это согласуется с тем, что, как подчеркивает в своих многочисленных решениях Конституционный Суд Российской Федерации, право на судебную защиту является гарантией и средством обеспечения всех других прав и свобод (см., например, абзац первого пункта 2 мотивировочной части постановления от 11 мая 2005 года № 5-П, абзац первого пункта 2 мотивировочной части постановления от 19 июля 2011 года № 17-П, абзац четвертый пункта 2 мотивировочной части постановления от 22 апреля 2013 года № 8-П и т. д.).

Таким образом, отмеченная терминологическая несогласованность между Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и Федеральным законом № 67-ФЗ должна преодолеваться исходя из признания определяющего значения последнего. Оспариваемому предписанию части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не может придаваться смысл, который бы не согласовывался с терминологическим аппаратом Федерального закона № 67-ФЗ. С точки зре-

ния этого Федерального закона смысловое значение указания на «участие в выборах» избирательного объединения не ограничивается фактом включения выдвинутых этим избирательным объединением кандидатов в бюллетени для голосования по соответствующим избирательным округам – это прямо подтверждается тем, что понятия «выборы» и «голосование» в названном Федеральном законе не являются тождественными (см., например, статьи 10 и 64). Следовательно, выдвижение избирательным объединением кандидатов (списка кандидатов) должно рассматриваться как участие такого избирательного объединения в соответствующих выборах – независимо от того, были ли выдвинутые кандидаты (список кандидатов) зарегистрированы.

Сказанное особенно очевидно в случаях, когда выдвинутые избирательным объединением кандидаты не получили статуса зарегистрированных кандидатов либо утратили такой статус по причинам, находящимся вне влияния этого избирательного объединения; признание избирательного объединения в такой ситуации не участвовавшим в выборах не отвечало бы общеправовым требованиям справедливости. Сходного подхода Конституционный Суд Российской Федерации придерживался, в частности, в постановлении от 4 декабря 2017 года № 35-П, где сделан вывод, что отсутствие возможности восстановления срока, предусмотренного частью 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях для уплаты наложенного административного штрафа в размере половины от назначенной суммы, в случае пропуска этого срока из-за несвоевременной доставки копии постановления о назначении административного наказания, направленной вынесшим это постановление должностным лицом в адрес лица, привлеченного к административной ответственности, не согласуется с конституционными принципами юридического равенства и справедливости, не исключает произвольного ограничения права на государственную,

в том числе судебную, защиту своих прав и свобод, включая охраняемое законом право частной собственности, а потому противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1), 45 и 46 (части 1 и 2) (абзац седьмой пункта 4.3 мотивировочной части).

Следовательно, понимание части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации как предоставляющей право избирательному объединению обращаться в суд с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов только в случае, когда выдвинутые таким избирательным объединением кандидаты (список кандидатов) были зарегистрированы, не согласуется с необходимостью обеспечения права избирательных объединений на судебную защиту, которое не подлежит законодательным ограничениям (статья 18, часть 1 статьи 30, часть 2 статьи 32, части 1 и 2 статьи 46, часть 3 статьи 55, часть 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации).

8. Выводы

На основании изложенного следует сделать вывод о том, что часть 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не противоречит Конституции Российской Федерации постольку, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу оспариваемое законоположение не лишает права на обращение в суд с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов такое избирательное объединение, которое выдвинуло кандидатов для участия в этих выборах, но такие кандидаты не были зарегистрированы соответствующей избирательной комиссией.

*Игнатенко Виктор Васильевич,
доктор юридических наук, профессор*

*Петров Алексей Александрович,
кандидат юридических наук*

Конституционный Суд Российской Федерации 15 ноября 2018 года принял постановление № 42-П по делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС Российской Федерации) в связи с жалобой регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге.

В своей жалобе политическая партия просила признать положения части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации противоречащими статьям 32 (часть 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они не предусматривают возможность обращения в суд за защитой избирательных прав избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов для участия в выборах, и корреспондирующих им избирательных прав лиц, давших согласие на выдвижение кандидатами, но не зарегистрированных в качестве кандидатов по причине совершения членом избирательной комиссии преступления, что подтверждается не приговором, а постановлением о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию.

Данная политическая партия выдвинула на выборах депутатов муниципального совета муниципального образования «Муниципальный округ № 15» двадцать кандидатов, ни один из которых не был зарегистрирован избирательной комиссией, поскольку ее председатель препятствовал своевременному представлению ими необходимых для регистрации документов (менял место приема документов избирательной комиссией, уклонялся от соблюдения графика ее работы и т. п.). В результате все двадцать кандидатов были лишены возможности дальнейшего участия в выборах, состоявшихся 14 сентября 2014 года, а само избирательное объединение – возможности претендовать на их избрание муниципальными депутатами.

При этом в принятии административного искового заявления регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге об отмене решения избирательной комиссии муниципального образования «Муниципальный округ № 15» о результатах выборов было отказано. Принимая такое решение, Выборгский районный суд города Санкт-Петербурга руководствовался тем, что ни один из выдвинутых административным истцом граждан не был зарегистрирован избирательной комиссией в качестве кандидата в депутаты и дальнейшего участия в выборах не принимал, а потому выдвинувшее их избирательное объединение не может быть отнесено к числу субъектов, которые в силу части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации вправе обращаться в суд с соответствующим административным иском заявлением. С определением Выборгского районного суда города Санкт-Петербурга от 1 июня 2016 года согласились вышестоящие судебные инстанции (апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 8 сентября 2016 года и определение судьи Санкт-Петербургского городского суда от 13 апреля 2017 года об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции).

Рассматривая жалобу регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что 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.

Исходя из изложенного выше, Конституционный Суд Российской Федерации признал часть 15 статьи 239 КАС Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 52, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она не позволяет избирательному объединению, выдвинувшему кандидата или список кандидатов на выборные должности, обращаться в суд с административным иском о признании недействительным решения избирательной комиссии о результатах выборов в случае, когда это избирательное объединение и (или) выдвинутые им в качестве кандидатов граждане были лишены возможности представить в избирательную комиссию документы, необходимые для регистрации кандидата или списка кандидатов, вследствие воспрепятствования со стороны должностного лица избирательной комиссии, уголовное преследование в отношении которого по данному факту прекращено по нереабилитирующему основанию.

При этом Суд указал федеральному законодателю на необходимость внесения в действующее правовое регулирование изменений, вытекающих из данного постановления.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 15 ноября 2018 г. № 42-П

ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЧАСТИ 15 СТАТЬИ 239 КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ РЕГИОНАЛЬНОГО ОТДЕЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» В ГОРОДЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге – адвоката А.Ю. Лебедева, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М.П. Беспаловой, представителя Совета Федерации – председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А. Клишаса, 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, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-

Петербурге. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д. Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А. Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – Д.Ю. Воронина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума могут обратиться гражданин, зарегистрированный в установленном порядке и участвовавший в выборах в качестве кандидата, избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, инициативная группа по проведению референдума и (или) ее уполномоченные представители, в установленных законом случаях прокурор.

1.1. Оспаривающее конституционность приведенного законоположения региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге выдвинуло на выборах депутатов муниципального совета муниципального образования «Муниципальный округ № 15» двадцать кандидатов, ни один из которых не был зарегистрирован избирательной комиссией, поскольку ее председатель препятствовал своевременному представлению ими необходимых для регистрации документов (менял место приема документов избирательной комиссией, уклонялся от соблюдения графика ее работы и т. п.). В результате все двадцать кандидатов были лишены возможности дальнейшего участия в выборах, состоявшихся 14 сентября 2014 года, а само избирательное объединение – возможности претендовать на их избрание муниципальными депутатами.

Возбужденное 25 февраля 2015 года следственным отделом по Выборгскому району Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу уголовное дело по части первой статьи 141 УК Российской Федерации в отношении председателя избирательной комиссии муниципального образования «Муниципальный округ № 15» по факту воспрепятствования им осуществлению избирательных прав кандидатов, выдвинутых региональным отделением политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге, 21 декабря того же года по ходатайству обвиняемого в установленном уголовно-процессуальном законом порядке прекращено в связи с амнистией. В судебном оспаривании результатов выборов самим гражданам, выдвинутым в качестве кандидатов в депутаты муниципального совета данного муниципального образования, было отказано.

В принятии административного искового заявления регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге об отмене решения избирательной комиссии муниципального образования «Муниципальный округ № 15» о результатах выборов также было отказано. Принимая такое решение, Выборгский районный суд города Санкт-Петербурга руководствовался тем, что ни один из выдвинутых административным истцом граждан не был зарегистрирован избирательной комиссией в качестве кандидата в депутаты и дальнейшего участия в выборах не принимал, а потому выдвинувшее их избирательное объединение не может быть отнесено к числу субъектов, которые в силу части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации вправе обращаться в суд с соответствующим административным иском заявлением. С определением Выборгского районного суда города Санкт-Петербурга от 1 июня 2016 года согласились вышестоящие судебные инстанции (апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 8 сентября 2016 года и определение судьи Санкт-Петербургского городского суда от 13 апреля 2017 года об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции).

Региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-

Петербурге просит признать положения части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации противоречащими статьям 32 (часть 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они не предусматривают возможность обращения в суд за защитой избирательных прав избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов для участия в выборах, и корреспондирующих им избирательных прав лиц, давших согласие на выдвижение кандидатами, но не зарегистрированных в качестве кандидатов по причине совершения членом избирательной комиссии преступления, что подтверждается не приговором, а постановлением о прекращении уголовного дела по реабилитирующему основанию.

1.2. Вопрос о проверке конституционности части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации уже ставился перед Конституционным Судом Российской Федерации гражданами, выдвинутыми, но не зарегистрированными кандидатами в депутаты представительного органа муниципального образования. Отказывая в принятии их жалоб к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что правом на судебное оспаривание результатов выборов обладают те граждане, которые были зарегистрированы в установленном порядке и участвовали в выборах в качестве кандидатов в депутаты; граждане, которым решениями избирательных комиссий в регистрации было отказано, не лишены возможности оспорить их в судебном порядке; поскольку решения избирательных комиссий, вынесенные в отношении заявителей и не позволившие получить им статус зарегистрированных кандидатов, не признаны в установленном законом порядке незаконными, оспариваемое ими правовое регулирование не может расцениваться как нарушающее конституционные права и свободы в указанном в жалобах аспекте (определения от 23 июня 2016 года № 1411-О и от 18 июля 2017 года № 1780-О).

Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге касается возможности оспаривания в порядке административного судопроизводства результатов выборов не гражданами, выдвинутыми избирательными объединениями в качестве кандидатов на выборные должности, а самими избирательными объединениями (политическими пар-

тиями). Принимая во внимание особенности правового положения избирательных объединений как коллективных субъектов избирательного процесса, в том числе относящиеся к стадиям выдвижения и регистрации кандидатов (списка кандидатов), и учитывая дифференцированный – в контексте части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации – подход федерального законодателя к регулированию права на судебное оспаривание результатов выборов кандидатами и избирательными объединениями, Конституционный Суд Российской Федерации не усматривает каких-либо препятствий для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Соответственно, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», часть 15 статьи 239 КАС Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку она служит основанием для решения вопроса о праве избирательного объединения, выдвинувшего кандидата или список кандидатов на выборные должности, обращаться в суд с административным иском с заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов в случае, когда это избирательное объединение и (или) выдвинутые им в качестве кандидатов граждане вследствие воспрепятствования со стороны должностного лица избирательной комиссии, уголовное преследование в отношении которого по данному факту прекращено по реабилитирующему основанию, были лишены возможности представить в избирательную комиссию документы, необходимые для регистрации кандидата или списка кандидатов.

2. Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются, наряду с референдумом, свободные выборы; граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами

государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (преамбула; статья 1, часть 1; статья 3, части 1–3; статья 32, части 1 и 2).

Признавая избирательные права граждан Российской Федерации в числе прав и свобод человека и гражданина как высшей конституционной ценности, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти, Конституция Российской Федерации гарантирует каждому их государственную, в том числе судебную, защиту, предполагающую возможность обжалования в суд любых решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, а также охрану законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статьи 2 и 18; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 52).

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 30 апреля 1997 года № 7-П, от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 9 ноября 2009 года № 16-П, от 28 февраля 2012 года № 4-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П и др.), право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, будучи одним из основных политических прав граждан, хотя и является не коллективным, а индивидуальным правом, принадлежащим каждому гражданину в отдельности, в то же время выступает неотъемлемым элементом публично-правового института выборов, конституционное предназначение которых – обеспечение подлинного народного представительства, немислимого без свободного, справедливого и открытого проведения избирательных кампаний на основе законных электоральных процедур.

Вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателя или кандидата на выборную должность, гражданин Российской Федерации реализует не только личную волю и связанные с ней субъективные политические интересы, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия. Поэтому, участвуя в формировании самостоятельных и независи-

мых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и выражение интересов всего народа, не только избиратели и кандидаты на выборные должности, но и иные субъекты гражданского общества, включая политические партии, вправе рассчитывать на организацию и проведение выборов в полном соответствии с законом, на объективность и достоверность определения их результатов, отражающих действительные итоги состоявшегося электорального волеизъявления.

Оценивая роль в осуществлении избирательных прав граждан политических партий как основных коллективных субъектов избирательного процесса, Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на предписания статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 13 (части 1, 3 и 4), 19 (части 1 и 2), 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, пришел к следующим выводам:

именно политические партии служат необходимым институтом представительной демократии, во многом обеспечивающим участие граждан в политической жизни страны, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы, что предопределяет их легитимацию в качестве избирательных объединений, опосредующих осуществление избирательных прав граждан и наделенных, помимо прочего, правом выдвижения кандидатов (списков кандидатов) при проведении федеральных, региональных и муниципальных избирательных кампаний;

выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) на выборах в представительные органы власти связано с формированием сложного комплекса правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты, а также избиратели, чем детерминируется необходимость обеспечения как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов указанных лиц;

при определении электорально-правового статуса политической партии как избирательного объединения не может не учитываться природа народного представительства и конституционное предназначение выборов

в правовом государстве, несовместимые с отступлением от общепризнанных принципов всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права и с необоснованным ограничением политической конкуренции;

законодательное регулирование участия политических партий в выборах должно отвечать конституционным требованиям идеологического и политического плюрализма, многопартийности и равенства политических партий перед законом и судом и одновременно не допускать деформирования истинного смысла народовластия, искажения существа избирательных прав граждан и умаления гарантированной им возможности быть полноправным субъектом народовластия и осуществлять его совместно с другими гражданами Российской Федерации.

По смыслу приведенных правовых позиций, изложенных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 11 июня 2002 года № 10-П, от 29 ноября 2004 года № 17-П, от 1 февраля 2005 года № 1-П, от 16 июля 2007 года № 11-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 19 декабря 2013 года № 28-П, от 16 декабря 2014 года № 33-П, от 1 июля 2015 года № 18-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П и др., участие политической партии в выборах в качестве избирательного объединения, имеющего право выдвижения кандидата (списка кандидатов) на выборные должности, оказывает существенное влияние на процессы реализации избирательных прав граждан и формирование представительных органов власти, без которых недостижимо полноценное участие граждан в управлении делами государства, что обязывает федерального законодателя гарантировать как самим избирательным объединениям (политическим партиям), так и выдвигаемым ими кандидатам соблюдение и защиту, в том числе судебную, избирательных прав, с тем чтобы исключить какие-либо объективные сомнения относительно справедливости выборов и достоверности их результатов.

3. Лежащий в основе взаимоотношений личности и публичной власти конституционный принцип взаимного доверия означает, в частности, создание государством условий, гарантирующих гражданам уверенность в том, что выборы как одна из высших форм непосредственного выражения народовластия достига-

ют своей цели. Поскольку только свободное волеизъявление избирателей, его неискаженная фиксация в формализованных итогах голосования, не совместимая с какими-либо нарушениями избирательного законодательства, обеспечивают восприятие сформированных по результатам выборов органов публичной власти в качестве органов демократического представительства народа, на Российской Федерации лежит конституционная обязанность – вне зависимости от уровня выборов и вида применяемой избирательной системы – создания нормативно-правовых, организационных и иных гарантий, направленных на защиту избирательных прав и обеспечение гражданского доверия к выборам, в том числе при помощи эффективного судебного контроля за их результатами.

Будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционный институт судебной жалобы, выполняющий обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех конституционных прав и свобод, служит важнейшей гарантией избирательных прав граждан и их объединений. Соответственно, федеральный законодатель, обладающий определенной свободой усмотрения при создании конкретных процессуальных механизмов защиты избирательных прав (включая установление форм реализации, круга субъектов, оснований для обращения в суд и т. п.), должен исходить из особенностей их конституционной природы, с тем чтобы вводимые им способы судебной защиты обеспечивали эффективность принудительной реализации заявленных материально-правовых требований, вытекающих из избирательных правоотношений (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П).

На максимально возможное восстановление нарушенных прав участников выборов ориентирует законодательную власть и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, относящая к универсальным стандартам демократических выборов, в частности, обеспечение надлежащими средствами судебной и иной защиты как легитимного и публичного характера самих выборов, так и избирательных прав и свобод граждан, кандидатов и по-

литических партий (коалиций), участвующих в выборах (пункт 6 статьи 1). При этом данная Конвенция, являющаяся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, обращает особое внимание на то, что каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты выборов и вместе с тем иметь возможность обжаловать официальные итоги голосования и результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы граждан, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства (пункт 7 статьи 9); в случае нарушения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод, а также законов о выборах лицо или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленных законами, – также в избирательных органах (пункт 1 статьи 16).

3.1. Раскрывая содержание права на судебную защиту избирательных прав, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции (постановления от 15 января 2002 года № 1-П, от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П и др.):

право на судебную защиту предполагает наличие конкретных институциональных и процессуальных механизмов, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, не нарушая при этом разумный баланс между частными и публичными интересами;

осуществляя правовое регулирование доступа к суду, включая определение условий и порядка реализации права на судебное обжалование, федеральный законодатель обязан исходить из необходимости обеспечения цивилизованного разрешения избирательных споров в правовом государстве, не допуская отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина, допустимые ограничения которых должны быть соразмерными и обуславливаться целями защиты конституционных ценностей;

судебная защита избирательных прав должна быть действенной независимо от того, на каких стадиях избирательного процесса были допущены или выявлены их нарушения, в том числе в отношении установления итогов голосования и определения результатов выборов;

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;

возможность обжалования в судебном порядке решений (действий, бездействия) избирательных комиссий, включая связанные с установлением итогов голосования и определением результатов выборов, в обязательном порядке должна предоставляться избирателям, кандидатам и избирательным объединениям, участвовавшим в выборах, что не исключает распространение права на обращение в суд и на иных субъектов избирательного процесса с учетом особенностей их правового статуса и с соблюдением препятствующего злоупотреблению правом на судебную защиту баланса между индивидуальным характером избирательных прав и публичным предназначением выборов;

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 итогами голосования и результатами выборов не должны ставить под сомнение гражданское доверие к избирательному процессу.

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющих свою силу, следует, что законодательное регулирование права избирательных объединений на обращение в суд с требованием об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов призвано гарантировать

им доступ к суду в целях защиты как своих избирательных прав, так и избирательных прав выдвинутых ими кандидатов и обеспечения проведения подлинно свободных, справедливых и открытых выборов, а устанавливаемые законом условия осуществления данного права не могут произвольно ограничивать пределы инициированного избирательными объединениями судебного контроля за достоверностью полученных результатов выборов.

3.2. В настоящее время правовое регулирование судебной защиты избирательных прав, осуществленное федеральным законодателем в целях реализации статей 3 (части 2 и 3), 13 (части 1, 3 и 4), 18, 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 71 (пункты «а», «в», «о»), 76 (часть 1) и 118 Конституции Российской Федерации, сосредоточено в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

В соответствии со статьей 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд (пункт 1); решения избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов обжалуются в суды соответствующего уровня; при этом суд рассматривает решение избирательной комиссии, организующей выборы, а также решения нижестоящих избирательных комиссий, принимавших участие в проведении данных выборов, если допущенные ими нарушения могли повлиять на результаты выборов (пункт 4); с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан, могут обратиться избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, наблюдатели, а также избирательные комиссии; избиратели вправе обратиться с жалобами на решения, действия (бездействие) участковой избирательной ко-

миссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором они принимали участие в выборах (пункт 10); суды обязаны организовать свою работу (в том числе в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб (пункт 11).

Перечисленным законоположениям корреспондируют предписания статьи 239 КАС Российской Федерации, согласно которым избиратели вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, избирательной комиссии, должностного лица, нарушающие избирательные права этих граждан (часть 1); кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения, другие общественные объединения вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, общественного объединения, избирательной комиссии, должностного лица, нарушающие их права, свободы и законные интересы (часть 2); наблюдатели вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, должностного лица, нарушающие права наблюдателей, связанные с осуществлением ими своих полномочий (часть 3); с административным иском заявлением об оспаривании решения избирательной комиссии о заверении списка кандидатов, о регистрации кандидата, списка кандидатов, об отказе в заверении списка кандидатов, об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов в суд могут обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, кандидат, избирательное объединение, в отношении которых вынесено такое решение, кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого заверен или зарегистрирован по тому же избирательному округу (часть 10); с административным иском заявлением об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов в суд могут обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, кандидат, за-

регистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, а также в установленных законом случаях прокурор (часть 11); с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов могут обратиться гражданин, зарегистрированный в установленном порядке и участвовавший в выборах в качестве кандидата, избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвигавшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, в установленных законом случаях прокурор (часть 15); избиратель вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором он принимал участие в соответствующих выборах (часть 16).

Согласно статье 240 КАС Российской Федерации, регулирующей сроки обращения в суд за защитой избирательных прав, административное исковое заявление о защите избирательных прав, если иное не предусмотрено данным Кодексом, может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда административному истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении его избирательных прав, законодательства о выборах (часть 1); административное исковое заявление об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования (часть 2); после опубликования результатов выборов административное исковое заявление об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов (часть 3); административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов, об отказе в такой регистрации, о заверении списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, об отказе в этом заверении, может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией обжалуемого решения

(часть 4); административное исковое заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования (часть 5). Указанные сроки, как следует из части 7 той же статьи, являются пресекательными и не подлежат восстановлению независимо от причин их пропуска, за исключением срока, предусмотренного ее частью 1.

Таким образом, гарантируя избирателям, кандидатам, избирательным объединениям и другим участникам выборов право на обращение в суд за защитой избирательных прав, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации исходят из обусловленной характером допущенного или предполагаемого нарушения избирательных прав конкретных участников выборов необходимости дифференциации общего и специального (по предметам, субъектам и срокам подачи жалобы, заявления) порядков его реализации. Избранный федеральным законодателем подход не только позволяет учесть структуру (стадийность) и временные параметры избирательного процесса, но и полностью согласуется со статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации и конкретизирующей ее положения применительно к сфере административного судопроизводства частью 1 статьи 4 КАС Российской Федерации, согласно которой каждый, если иное прямо не предусмотрено законом, вправе обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в случае, когда, по его мнению, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность.

4. Участие избирательных объединений (политических партий, их региональных отделений, иных структурных подразделений) в выборах и выдвижение ими кандидатов (списков кандидатов) представляет собой протяженную во времени деятельность и подразумевает последовательное совершение ряда предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункты 1 и 2 статьи 33 и пункты 2 и 14 статьи 35) и Федеральным законом от

11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (пункты 1–8 статьи 25 и подпункт «в» пункта 1 статьи 27) действий, охватывающих собой организацию съезда, конференции или общего собрания политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, извещение избирательной комиссии соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов (списков кандидатов), принятие решения о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) не менее чем большинством голосов от числа присутствующих на съезде политической партии или конференции ее регионального отделения делегатов, участников общего собрания ее регионального отделения или иного структурного подразделения, уведомление избирательной комиссии о состоявшемся выдвижении кандидатов (списков кандидатов).

Выдвижение избирательным объединением кандидатов (списков кандидатов) – поскольку оно с очевидностью направлено на избрание его представителей в формируемые посредством выборов органы публичной власти – предполагает, как следует из пункта 1 статьи 37 Федерального закона «О политических партиях», последующую регистрацию выдвинутых кандидатов (списков кандидатов), проведение голосования и определение полученных результатов. Соответственно, регистрация выдвинутых кандидатов (списков кандидатов) или хотя бы некоторой их части в качестве таковых необходима для того, чтобы выборы отвечали своему предназначению, predeterminedенному статьями 3 (части 2 и 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, а именно чтобы кандидаты могли по итогам голосования избирателей претендовать на электоральный мандат, а граждане – участвовать в управлении делами государства через своих законно избранных представителей в органах государственной власти и органах местного самоуправления, сформированных по результатам демократического избирательного процесса.

Наличие у избирателей возможности на основании Конституции и законов выбирать кандидатов, предоставляя им подлинную свободу выборов, неотделимую от реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, осуществляемых через функционирование политических пар-

тий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства (на что прямо указано в пункте 2 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств), подразумевает, что все электоральные мандаты, по общему правилу, должны быть объектом альтернативной состязательности кандидатов (списков кандидатов), без которой избирательный процесс не может считаться отвечающим общепризнанному требованию конкурентности демократических выборов. Именно поэтому пункт 33 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает правило, в силу которого, если ко дню голосования в избирательном округе не окажется ни одного зарегистрированного кандидата (списка кандидатов) или будет зарегистрирован только один кандидат (список кандидатов), голосование в таком округе подлежит по решению соответствующей избирательной комиссии отложению на срок не более трех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий.

4.1. По смыслу правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 года № 16-П, выдвижение избирательным объединением кандидата (списка кандидатов) требует публично-правового признания, без которого выдвинутые избирательным объединением лица не могут претендовать на последующую реализацию пассивного избирательного права и которое обеспечивается регистрацией выдвинутого кандидата (списка кандидатов) избирательной комиссией, уполномоченной официально подтвердить правомерность соответствующей электоральной инициативы избирательного объединения.

Только с момента регистрации кандидата (списка кандидатов) граждане, выдвинутые избирательным объединением в качестве кандидатов, приобретают статус зарегистрированных кандидатов, а само избирательное объединение рассматривается как зарегистрировавшее их, и только с этого момента избирательное объединение и кандидаты на выборные должности вправе пользоваться всеми предусмотренными для

них правами на основе равенства перед законом, в частности без каких-либо ограничений вести предвыборную агитацию и распоряжаться средствами избирательных фондов, созданных для финансирования собственных избирательных кампаний. Более того, именно избирательные объединения, зарегистрировавшие кандидатов (списки кандидатов), и зарегистрированные кандидаты вправе рассчитывать на включение информации о них в избирательный бюллетень (статья 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), а следовательно, и на непосредственное участие в выборах на стадиях голосования избирателей, установления итогов голосования и определения результатов выборов.

Вместе с тем факт регистрации кандидата или списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, не всегда находит отражение в избирательных бюллетенях, поскольку такая регистрация – при наличии указанных в статье 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» оснований – может быть аннулирована избирательной комиссией или отменена судом, что влечет за собой отстранение от дальнейшего участия в выборах как самого избирательного объединения, так и выдвинутых им кандидатов, что, конечно, не может не влиять на объем (содержание) судебной защиты прав избирательных объединений и кандидатов: если в соответствии со статьями 67–70 названного Федерального закона установление итогов голосования и определение результатов выборов требует, помимо прочего, обязательного указания в протоколах и решениях избирательной комиссии сведений о числе голосов избирателей, поданных за каждого кандидата или список кандидатов, включенных в избирательный бюллетень, то какое-либо упоминание в этих актах о кандидате или списках кандидатов, в регистрации которых было отказано либо регистрация которых была аннулирована избирательной комиссией или отменена судом, исключено, а потому права выдвинувшего их избирательного объединения установлением итогов голосования и определением результатов выборов не затрагиваются.

С учетом этого ограничение круга избирательных объединений, наделенных правом на

обращение в суд с административным иском 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.

4.2. Как следует из пункта 3 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательные комиссии при осуществлении деятельности, связанной с подготовкой и проведением выборов, обязаны обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан, что в силу презумпции правомерности действий (бездействия) и решений избирательных комиссий (их должностных лиц) подразумевает законность таких действий (бездействия) и решений до тех пор, пока она не будет опровергнута в установленном – административном или судебном – порядке.

Исходя из этого, если избирательное объединение, выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, было отстранено от дальнейшего участия в выборах из-за отсутствия их регистрации избирательной комиссией, обусловленного действиями (бездействием) ее должностных лиц (в том числе, как это имело место в отношении заявителя по настоящему делу, воспрепятствованием своевременному представлению в избирательную комиссию необходимых для регистрации документов), такие действия (бездействие), хотя ими и затрагивается осуществление гражданами и объединениями граждан своих избирательных прав, с формально-юридической точки зрения

также не могут считаться неправомерными до разрешения соответствующего административного (избирательного) спора, которое к тому же, при наличии у должностных лиц избирательной комиссии преступного умысла, в существенной мере зависит от предварительной уголовно-правовой оценки содеянного.

Более того, наличие у суда полномочия отменить решение избирательной комиссии о результатах выборов по такому основанию, как признание после дня голосования незаконным отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), если это нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей (подпункт «д» пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), само по себе не гарантирует восстановления нарушенных избирательных прав и в случае, когда факт соответствующего нарушения установлен обвинительным приговором: по буквальному смыслу действующего правового регулирования, реализация судом данного полномочия предполагает признание незаконным отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) в порядке административного, а не уголовного судопроизводства, тем более завершившегося вынесением решения о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, которое, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, не подменяет собой приговор суда и, следовательно, не является актом, которым устанавливается виновность обвиняемого в том смысле, как это предусмотрено статьей 49 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Опираясь на приведенную правовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что, принимая такое решение на досудебных стадиях уголовного процесса, компетентные государственные органы должны отдавать себе отчет в том, что лица, в отношении которых прекращено уголовное преследование, виновными в совершении преступления либо (что равнозначно) в деянии, содержащем все признаки состава преступления, не признаны, а значит, не могут быть названы таковыми, – в конституционно-правовом смысле эти лица могут считаться лишь привлекавшимися к участию в уголовном судопроизводстве на соответствующей стадии

ввиду выдвижения против них подозрения или обвинения (постановления от 28 октября 1996 года № 18-П, от 24 апреля 2003 года № 7-П, от 14 июля 2011 года № 16-П, от 7 марта 2017 года № 5-П, от 15 октября 2018 года № 36-П и др.).

Тем не менее 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 заявлением 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.

Если в результате судебного разбирательства будет установлено, что действия (бездействие) должностного лица избирательной комиссии, послужившие причиной его уголовного преследования, на самом деле незаконно воспрепятствовали представлению в избира-

тельную комиссию документов, необходимых для регистрации кандидата (списка кандидатов), выдвинутого избирательным объединением, суд, по смыслу статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», обязан выяснить, мог ли этот кандидат (список кандидатов) быть зарегистрирован избирательной комиссией при отсутствии такого воспрепятствования, а также решить, могло ли допущенное нарушение законодательства о выборах повлиять на выявление действительной воли избирателей.

При рассмотрении соответствующих обращений суды, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 15 января 2002 года № 1-П, обязаны исходить из того, что результаты выборов призваны адекватно отражать действительную волю избирателей, а их отмена возможна лишь в случаях, когда не были обеспечены необходимые условия организации и проведения выборов, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей; при этом – поскольку конституционный принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушений избирательных прав эквивалентного способа их восстановления или компенсации, который учитывал бы специфику этих прав, связанную с тем, что, будучи индивидуальными, они реализуются в процессе выборов, предполагающих выявление общей воли избирателей, принявших участие в голосовании, – отказ в отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, если сам факт нарушения прав избирательного объединения и выдвинутых им кандидатов будет подтвержден при рассмотрении административного дела, не должен в силу статьи 53 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, освобождать суд от применения компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений избирательных прав, а также исключать ответственность совершивших эти нарушения субъектов избирательного процесса, включая избирательные комиссии.

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.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 52, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она не позволяет избирательному объединению, выдвинувшему кандидата

или список кандидатов на выборные должности, обращаться в суд с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов в случае, когда это избирательное объединение и (или) выдвинутые им в качестве кандидатов граждане были лишены возможности представить в избирательную комиссию документы, необходимые для регистрации кандидата или списка кандидатов, вследствие воспрепятствования со стороны должностного лица избирательной комиссии, уголовное преследование в отношении которого по данному факту прекращено по нереабилитирующему основанию.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Правоприменительные решения по делу регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге, основанные на части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, признанной настоящим Постановлением не соответствующей Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

Официальный интернет-портал
правовой информации
<http://www.pravo.gov.ru>, 16 ноября 2018 г.

ОБЗОР РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРИНЯТЫХ В 2017 ГОДУ ПО ВОПРОСАМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Дроздова Валентина Григорьевна

Настоящий обзор посвящен наиболее интересным, по мнению редакции, решениям, принятым Конституционным Судом Российской Федерации в 2017 году, которые необходимо учитывать в правоприменительной практике по вопросам, касающимся предвыборной агитации, выдвижения и регистрации кандидатов (списка кандидатов), при принятии решений об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), исключении кандидата из заверенного списка кандидатов.

Определение от 28 февраля 2017 года № 281-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Щапова Юрия Степановича на нарушение его конституционных прав подпунктом 5 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частью 11 статьи 45 и пунктом 4 части 15 статьи 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Позиция заявителя

В своей жалобе заявитель оспаривает конституционность:

подпункта 5 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», содержащего понятие «адрес места жительства»;

положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», определяющих порядок внесения в подписной лист данных об избирателе (часть 11 статьи 45) и устанавливающих такое условие признания недействительными подписей избирателей, как отсутствие указания каких-либо сведений, требуемых в соответствии с данным Федеральным законом, и (или) указания даты собственноручного внесения избирателем своей подписи в подписной лист (пункт 4 части 15 статьи 49).

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 августа 2016 года отказано в удовлетворении жалобы заявителя на постановление окружной избирательной комиссии об отказе ему в регистрации кандидатом в депутаты Государствен-

ной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатному избирательному округу в связи с выявлением 5 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего числа подписей, отобранных для проверки.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения устанавливают обязательное требование о том, что при заполнении подписных листов во всех случаях необходимо указывать в адресе места жительства избирателя район наряду с наименованием населенного пункта. В связи с этим заявитель просит признать оспариваемые законоположения не соответствующими части 2 статьи 15, части 1 статьи 17, статье 18, частям 1 и 2 статьи 32, части 1 статьи 45 и статье 55 Конституции Российской Федерации.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации

В силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если этим законом затрагиваются его конституционные права и свободы и если оспариваемый закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде.

Между тем заявителем не представлены документы, подтверждающие, что судом применены оспариваемые законоположения в его конкретном деле, а решения избирательных комиссий, принятые в отношении Щапова Ю.С., не отвечают указанному требованию. В связи с этим данная жалоба не может быть признана допустимой.

Итоговое решение

Поскольку обращение гражданина Щапова Ю.С. не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», заявителю было отказано в принятии к рассмотрению жалобы в Конституционном Суде Российской Федерации.

Определение от 28 марта 2017 года № 714-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ломовой Елены Станиславовны на нарушение ее конституционных прав частью 5 статьи 44 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и пунктом 1² статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Позиция заявителя

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации заявительница оспаривает конституционность части 5 статьи 44 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с положениями которой в поддержку самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3 процентов от указанного в федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, – не менее 3 тысяч подписей избирателей.

В жалобе также оспаривается конституционность пункта 1² статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, составляет 3 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме одномандатных

избирательных округов, а для регистрации кандидата, выдвинутого по многомандатному избирательному округу, – 3 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме многомандатных избирательных округов, поделенного на число депутатских мандатов, но не может составлять менее 60 подписей.

Заявительница являлась кандидатом в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва в порядке самовыдвижения по одномандатному избирательному округу. Постановлением избирательной комиссии заявителю было отказано в регистрации в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в связи с недостаточностью количества собранных подписей избирателей (была представлена 1 761 подпись вместо требуемых 14 374 подписей избирателей). Решением областного суда, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении административного искового заявления о признании незаконным данного постановления заявителю отказано. В передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации заявителю также было отказано.

По мнению Ломовой Е.С., оспариваемые законоположения, предусматривающие количество подписей избирателей, необходимое для поддержки самовыдвижения кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, устанавливают непреодолимое препятствие для реализации пассивного избирательного права гражданином, выдвинутым в порядке самовыдвижения, с учетом того, что сбор подписей осуществляется до агитационного периода, ограничен по времени, которое выпадает на отпускной период большинства избирателей, не допускается в значительном количестве мест присутствия граждан, а также с учетом того, что многие одномандатные избирательные округа имеют обширную труднодоступную территорию и установленные количество подписей и период для их сбора не адекватны реальным временным и трудовым затратам гражданина, выдвинувшегося в порядке самовыдвижения.

В связи с этим заявительница просит признать оспариваемые законоположения не со-

ответствующими части 1 статьи 1, частям 1–3 статьи 3, части 2 статьи 6, частям 1, 2 статьи 19, частям 1, 2 статьи 32 и частям 2, 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации федеральный законодатель, определяя порядок выдвижения и регистрации кандидатов на должности, замещаемые путем выборов, вправе предусмотреть в интересах избирателей специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей, и само по себе требование закона, возлагающее на кандидата обязанность сбора подписей в поддержку своего самовыдвижения, – если необходимое количество таких подписей является разумным и не приводит к чрезмерному обременению кандидата – не препятствует реализации пассивного избирательного права и как таковое не может рассматриваться в качестве нарушающего конституционные права и свободы (постановления от 17 ноября 1998 года № 26-П и от 11 июня 2002 года № 10-П; определения от 25 марта 1999 года № 32-О, от 6 июля 2010 года № 1087-О-О, от 24 февраля 2011 года № 202-О-О, от 5 июня 2012 года № 1058-О и др.).

Действующее в настоящее время правовое регулирование дифференцирует количество подписей избирателей, которое необходимо собрать в поддержку выдвижения кандидата, в зависимости от уровня и вида выборов: требуемое для регистрации кандидата количество подписей избирателей составляет для муниципальных выборов – 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа; для регистрации кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), количество подписей избирателей устанавливается в пределах от 0,5 процента до 2 процентов; на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – 3 процента (пункты 1–1² статьи 37

Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В поддержку своего самовыдвижения заявительница собрала менее 0,5 процента подписей избирателей от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, то есть не смогла преодолеть даже минимальный из предусмотренных избирательным законодательством порогов поддержки избирателей, притом что в соответствии с пунктом 1.3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, подготовленного Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы) (Венеция, 18–19 октября 2002 года; Страсбург, 30 октября 2002 года), допустимым во всяком случае является установление законом требования собрать в поддержку выдвижения подписи одного процента избирателей в соответствующем округе, а потому нет оснований полагать, что в ее конкретных обстоятельствах установленное оспариваемыми законоположениями количество подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидата, выдвинутого в одномандатном избирательном округе в порядке самовыдвижения на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, повлекло несоразмерное ограничение ее пассивного избирательного права.

Доводы же заявительницы о непреодолимости требования о сборе установленного количества подписей избирателей для гражданина, реализующего пассивное избирательное право в порядке самовыдвижения, не только в связи со значительностью количества необходимых подписей, но в связи с установленными законом условиями осуществления сбора подписей избирателей, а также особенностями (географическими и климатическими) конкретного избирательного округа, по существу, основаны на ее убеждении в том, что должно быть предусмотрено такое количество подписей, которое кандидат-самовыдвиженец сможет собрать самостоятельно в течение установленного периода. В то же время избирательное законодательство предусматривает, что кандидат вправе привлекать к сбору подписей других граждан, в том числе на основании договора о сборе подписей с оплатой этой работы из средств избирательного фонда кандидата (пункт 7 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и часть 7 статьи 45 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Совершенствование же избирательного законодательства относится к прерогативе федерального законодателя, который с учетом приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и накопленного опыта в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва вправе внести изменения в действующее правовое регулирование, в частности уменьшить количество подписей избирателей, необходимое для поддержки самовыдвижения кандидата по одномандатному избирательному округу на указанных выборах.

Итоговое решение

Оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте. В принятии жалобы к рассмотрению отказано.

Определение от 25 мая 2017 года № 1010-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванского Олега Дмитриевича на нарушение его конституционных прав подпунктами «з», «н» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Позиция заявителя

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации заявитель оспаривал конституционность подпунктов «з», «н» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с положениями которых недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе в случае, если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, не внесены им собственноручно либо внесены нерукописным способом или карандашом (подпункт «з»); подписи избирателей, которые внесены в подписной лист позднее заверения подписного листа лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, и (или) кандидатом (подпункт «н»).

Территориальная избирательная комиссия отказала Иванскому О.Д. в регистрации кандидатом в депутаты представительного органа муниципального образования, в том числе на основании оспариваемых законоположений, поскольку сведения о сборщике подписей были внесены в подписные листы машинописным способом до проставления подписей избирателями.

Решением суда, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении требования заявителя о признании отказа в регистрации кандидатом незаконным было отказано. В передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебном заседании судов кассационной инстанции заявителю также отказано.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения позволяют признавать подписи избирателей недействительными по одним лишь формальным основаниям, не отвечающим критерию разумности, и отказывать гражданину, реализующему свое пассивное избирательное право на муниципальных выборах в порядке самовыдвижения, в регистрации кандидатом, а потому не соответствуют статьям 2, 3, 6, 18, 19, 30, 32 и 41 Конституции Российской Федерации.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации

Закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, Конституция Российской Федерации непосредственно не определяет порядок его реализации, как следует из ее статей 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2), регулирование избирательного права и установление порядка проведения выборов входят в компетенцию законодателя.

Правовой основой регулирования отношений, связанных с осуществлением конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», имеющий прямое действие и подлежащий применению на всей территории Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 1).

Определяя порядок сбора подписей избирателей, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Феде-

рации» устанавливает, в частности, что каждый подписной лист должен быть заверен подписью лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей; при заверении подписного листа лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, собственноручно указывает свои фамилию, имя и отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию, номер и дату выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код выдавшего его органа, а также ставит свою подпись и дату ее внесения; каждый подписной лист с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата должен быть заверен кандидатом; при заверении подписного листа кандидат напротив своих фамилии, имени и отчества собственноручно ставит свою подпись и дату ее внесения (пункты 12 и 13 статьи 37).

Как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 3 июля 2014 года № 1483-О, заверяя подписной лист, сборщик подписей, по существу, берет на себя ответственность за соблюдение установленного порядка сбора подписей избирателей, подтверждая, в частности, факты собственноручного проставления каждым избирателем своей подписи и даты ее внесения. С учетом этого предназначения этапа заверения подписных листов сборщиком подписей федеральным законодателем определен порядок такого заверения, а именно только после внесения подписей избирателей собственноручно сборщиком подписей путем указания требуемых сведений о себе, проставления своей подписи и даты заверения, что должно обеспечить возможность проверки соблюдения порядка заполнения подписных листов и исключить возможность внесения кем бы то ни было исправлений в подписные листы после их заверения уполномоченными на это лицами.

Исходя из этого пункт 6⁴ статьи 38 указанного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает последствия нарушения порядка заверения подписных листов: недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе в случае, если подписной лист не заверен собственноручно подписями лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, и (или) кандидата, либо если хотя бы одна из этих подписей недо-

стоверна, либо если подписной лист заверен лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, не достигшим к моменту сбора подписей возраста 18 лет, и (или) указанное лицо признано судом недееспособным, либо если не указана или не внесена собственноручно хотя бы одна из дат заверения подписного листа, либо если в сведениях о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, и (или) в дате внесения подписи указанным лицом, кандидатом имеются исправления, специально не оговоренные соответственно лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, кандидатом, либо если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, о кандидате указаны в подписном листе не в полном объеме или не соответствуют действительности, либо если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, не внесены им собственноручно либо внесены нерукописным способом или карандашом (подпункт «з»); недействительными признаются подписи избирателей, которые внесены в подписной лист позднее заверения подписного листа лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, и (или) кандидатом (подпункт «н»).

Итоговое решение

Оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте. В принятии жалобы к рассмотрению отказано.

Определение от 27 июня 2017 года № 1196-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юдина Геннадия Петровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 58 статьи 2 и пунктом 2¹ статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частью второй статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации, частями пятой – седьмой статьи 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и положениями законов Оренбургской области

Позиция заявителя

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации заявитель оспаривает конституционность подпункта 58 статьи 2 и пункта 2¹ статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации», части второй статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также абзаца пятого части 2 статьи 27 Закона Оренбургской области от 5 ноября 2009 года № 3209/719-IV-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Оренбургской области» и части 24 статьи 7 Закона Оренбургской области от 6 июля 2006 года № 364/72-IV-ОЗ «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума Оренбургской области». Кроме того, заявитель оспаривает конституционность частей пятой – седьмой статьи 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Избирательная комиссия отказала в регистрации Юдина Г.П., осужденного приговором суда от 4 августа 2009 года к наказанию в виде обязательных работ, но в связи с истечением в период апелляционного обжалования приговора срока давности уголовного преследования освобожденного от наказания, кандидатом в депутаты представительного органа местного самоуправления, поскольку в заявлении о согласии баллотироваться он не указал сведения о судимости, в том числе о ее погашении.

Решением суда, оставленным без изменения судом вышестоящей инстанции, требования Юдина Г.П. об оспаривании данного решения избирательной комиссии оставлены без удовлетворения. При этом суды указали, что показаниями свидетеля и детализацией телефонных звонков подтверждается извещение заявителя о предстоящем заседании окружной избирательной комиссии.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения содержат неопределенность в части понятия судимости, а также позволили суду принять в качестве доказательства извещения заявителя о предстоящем заседании окружной избирательной комиссии документ, не имеющий соответствующих реквизитов, что противоречит статьям 17–18, частям 1 и 2 статьи 19, частям 1–3 статьи 32, статье 45, части 1 статьи 46, части 2 статьи 50 и статье 52 Конституции Российской Федерации.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации

Законодательной основой регулирования отношений, в рамках которых реализуется конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, является Федеральный закон «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», имеющий прямое действие и подлежащий применению на всей территории Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 1).

Определяя условия выдвижения кандидатов, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что если у кандидата имелась или имеется судимость, в заявлении о его согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу указываются сведения о его судимости (пункт 2¹ статьи 33); сведения о судимости кандидата отражаются в избирательных документах: в подписном листе, листе поддержки кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), избирательном бюллетене (пункты 9 и 18 статьи 37, пункт 7 статьи 63).

В соответствии с действующим правовым регулированием само по себе наличие у кандидата судимости не является препятствием к реализации им пассивного избирательного права, за исключением случаев, указанных в пунктах 3 и 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», притом что сокрытие кандидатом сведений о судимости является основанием для отказа в его регистрации, для его исключения из заверенного списка кандидатов (подпункт «е» пункта 24 и подпункт «б» пункта 26 статьи 38), а также для отмены его регистрации судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу (подпункт «з» пункта 7 статьи 76).

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопрос о содержании предусмотренной указанными законоположениями обязанности граждан, выдвигающихся в качестве кандидатов на выборах, сообщать сведения о судимости (определения от 10 марта 2016 года № 450-О и № 451-О), указал следующее.

Оперируя в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» понятием «сведения о судимости кандидата», федеральный законодатель опре-

деляет их как сведения о когда-либо имевшихся судимостях с указанием номера (номеров) и наименования (наименований) статьи (статей) Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которой (которых) был осужден кандидат, статьи (статей) уголовного кодекса, принятого в соответствии с Основами уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, статьи (статей) закона иностранного государства, если кандидат был осужден в соответствии с указанными законодательными актами за деяния, признаваемые преступлением действующим Уголовным кодексом Российской Федерации (подпункт 58 статьи 2), а если судимость снята или погашена – также сведения о дате снятия или погашения судимости (пункт 2¹ статьи 33).

В такой редакции приведенные нормы изложены Федеральным законом от 21 февраля 2014 года № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятым во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П и предусмотревшим, помимо прочего, в пункте 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» положения о сроках ограничения пассивного избирательного права для лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, – до истечения соответственно десяти и пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости (подпункты «а¹», «а²»). В ранее же действовавшей редакции подпункт 58 статьи 2 и пункт 2¹ статьи 33 данного Федерального закона устанавливали обязанность кандидата представлять лишь сведения о неснятых и непогашенных судимостях.

Федеральный законодатель, таким образом, с учетом системного изменения условий реализации пассивного избирательного права предусмотрел в оспариваемых законоположениях требование к кандидату представлять сведения о судимости вне зависимости от ее погашения или снятия. Это согласуется и с внесенным Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 194-ФЗ «О внесении изменения в статью 86 Уголовного кодекса Российской Федерации» в часть шестую статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации дополнением о том, что погашение или снятие судимости аннулирует не все правовые последствия, связанные с су-

димостью, а только предусмотренные данным Кодексом.

Судимость, как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, в первую очередь уголовно-правовой институт, имеющий значение для целей реализации уголовной ответственности, однако за пределами уголовно-правового регулирования судимость приобретает автономное значение и влечет за собой не уголовно-правовые, а общеправовые, опосредованные последствия, которые устанавливаются не Уголовным кодексом Российской Федерации, а иными федеральными законами исходя из природы и специфики регулирования соответствующих отношений, не предполагающих ограничений уголовно-правового характера (постановление от 10 октября 2013 года № 20-П; определения от 29 сентября 2015 года № 2100-О, от 28 января 2016 года № 198-О, от 10 марта 2016 года № 450-О и № 451-О и др.).

Поскольку для целей избирательного законодательства сам факт совершения кандидатом того или иного преступления, установленный приговором, является обстоятельством, влияющим на оценку избирателями личности кандидата на выборную должность, постольку исполнение гражданином обязанности сообщить в заявлении о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу сведения о вынесении в отношении него обвинительного приговора (наряду с освещением иных данных, таких как гражданство, сведения о размере и об источниках доходов кандидата, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах и др., – статья 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») выступает одним из условий реализации пассивного избирательного права.

Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации сохраняет свою силу, а выявленный Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовой смысл положений избирательного законодательства, в соответствии с которым сведения о судимости – это сведения о вынесенном в отношении гражданина вступившем в законную силу и не отмененном на момент выдвижения обвинительном приговоре суда, является общеобязательным и подлежит безу-

словному учету правоприменительными органами и судами.

Итоговое решение

Оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте. В принятии жалобы к рассмотрению отказано.

Определение от 27 июня 2017 года № 1226-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ляскина Николая Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 9¹ статьи 62 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Позиция заявителя

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Ляскин Н.Н. оспаривает конституционность части 9¹ статьи 62 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которой использование в агитационных материалах изображений физического лица допускается только в следующих случаях: использование политической партией изображений выдвинутых ею кандидатов (в том числе в составе федерального списка кандидатов), включая кандидатов среди неопределенного круга лиц (пункт 1); использование кандидатом своих изображений, в том числе среди неопределенного круга лиц (пункт 2).

Решением окружной избирательной комиссии зарегистрированному кандидату по одномандатному избирательному округу на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва Ляскину Н.Н. было запрещено распространение агитационного печатного материала в связи с использованием изображений физических лиц.

Полагая, что агитационный материал содержит художественные образы, а не оригинальные изображения конкретных физических лиц, кроме изображения самого заявителя, Ляскин Н.Н. оспорил данное решение в суде. Решением суда, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении требований заявителя было отказано. При этом суды отклонили его доводы о допустимости использования художественных образов, указав, что в агитационном материале использо-

ваны изображения конкретных физических лиц, являющихся известными политическими деятелями Российской Федерации, и что под портретом каждого из них указаны фамилия и должностное положение.

По мнению заявителя, оспариваемая норма не соответствует частям 1 и 2 статьи 19, частям 1 и 4 статьи 29, частям 1 и 2 статьи 32 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она ограничивает право на использование в предвыборной агитации изображений физических лиц и допускает неопределенность в понимании характера запрета, его произвольное толкование и избирательное применение в правоприменительной практике.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации

Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (часть 1 статьи 1, часть 3 статьи 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (части 1 и 2 статьи 32). Конституция Российской Федерации устанавливает также, что каждому гарантируется свобода мысли и слова; каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; гарантируется свобода массовой информации (части 1, 4 и 5 статьи 29); признание, соблюдение и защита указанных прав и свобод в силу статьи 2 являются обязанностью государства.

В целях гарантирования свободных выборов и референдумов федеральный законодатель – по смыслу статей 3, 29, 32 во взаимосвязи с пунктом «в» статьи 71, пунктом «б» части 1 статьи 72 и частями 1 и 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации – вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения.

При этом, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 16 июня 2006 года № 7-П, при конкретизации положений Конституции Российской Федерации о свободных выборах, избирательных правах, а также о праве на свободу слова и свободу

информации федеральный законодатель обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны; предвыборная агитация представляет собой одно из субъективных избирательных прав граждан, которое может быть ограничено законом в целях обеспечения свободных выборов, достижения объективных их итогов как необходимых условий формирования легитимных органов власти.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предвыборной агитацией признается осуществляемая в период избирательной кампании деятельность, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) (подпункт 4 статьи 2), которая состоит в призывах голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них) (подпункт «а» пункта 2 статьи 48), а также в выражении предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указании на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения в соответствии с пунктом 2 статьи 46 данного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), в описании возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов, в распространении информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями, в распространении информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей, а также о его деятельности, способствующей созданию положительного или отрицательного отношения

избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинутому кандидату, список кандидатов (подпункты «б» – «е» пункта 2 статьи 48); граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе проводить предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и допускаемыми законом методами, в частности посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов (пункты 1 и 3 статьи 48).

Аналогичные положения закреплены и в статьях 9 и 62 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В 2016 году федеральный законодатель с учетом ранее накопленного опыта проведения избирательных кампаний изменил порядок использования изображений физических лиц в агитационных материалах и предусмотрел, что использование в агитационных материалах изображений физического лица допускается только в случаях использования политической партией изображений выдвинутых ею кандидатов (в том числе в составе федерального списка кандидатов), включая кандидатов среди неопределенного круга лиц, и использования кандидатом своих изображений, в том числе среди неопределенного круга лиц; в указанных случаях получение согласия на использование соответствующих изображений не требуется (пункты 9¹ и 9² статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части 9¹ и 9² статьи 62 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Установленное указанными законоположениями специальное регулирование осуществления предвыборной агитации, как направленное прежде всего на то, чтобы не допустить возможность формирования у избирателей искаженного представления о кандидате, а также на обеспечение равенства прав кандидатов и защиту прав и интересов граждан, не являющихся кандидатами, не выходит за пределы дискреции федерального законодателя.

Итоговое решение

Оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте. В принятии жалобы к рассмотрению отказано.

Определение от 18 июля 2017 года № 1732-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Супренка Бориса Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 5² статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Позиция заявителя

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Супренко Б.Н. оспаривает конституционность пункта 5² статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях: распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов; описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов; распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями; распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинутому кандидату, список кандидатов.

Заявитель как зарегистрированный кандидат в депутаты Воронежской областной Думы шестого созыва по одномандатному избирательному округу на основании заключенных им договоров предоставил для размещения на двух телеканалах агитационный аудиовизуальный материал, однако ему было предложено предоставить иной агитационный материал, поскольку предоставленный им агитационный материал был признан рабочей группой по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов Избирательной комиссии Воронежской области подпадающим под ограничение, установленное действующим законодательством, в связи с тем, что содержал негативную информацию об одном из избирательных объединений, вы-

двинувших кандидатов на тех же выборах, и выдвинутых им кандидатах. Заявитель оспорил отказ организаций, осуществляющих телевещание, предоставить бесплатное эфирное время для размещения на своих каналах предоставленного им агитационного материала. Решением суда, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, в удовлетворении требований заявителю отказано.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение не соответствует частям 1 и 3–5 статьи 29, части 2 статьи 32 и статье 55 Конституции Российской Федерации, поскольку не позволяет гражданину как оппозиционному кандидату проводить полноценную предвыборную агитацию, а избирателям – получать информацию об участвующих в выборах политических партиях и кандидатах, отличную от официальной точки зрения.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с пунктом 2 статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, при этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде.

Между тем с момента вынесения последнего судебного акта по делу Супренка Б.Н. прошло более одного года (последнее судебное постановление по делу было вынесено 13 апреля 2016 года, жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации была направлена заявителем 22 апреля 2017 года). Это означает, что в течение установленного Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» достаточно длительного срока (один год после рассмотрения дела в суде) заявитель не воспользовался своим правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, а потому его жалоба не может быть признана допустимой в силу требований статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Итоговое решение

Поскольку обращение гражданина Супренка Б.Н. не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», заявителю

было отказано в принятии к рассмотрению жалобы в Конституционном Суде Российской Федерации.

Определение от 21 сентября 2017 года № 1789-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности подпункта «з» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Позиция заявителей

В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации группа депутатов Государственной Думы оспаривает конституционность подпункта «з» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому одним из оснований отказа в регистрации списка кандидатов, отказа в проведении референдума является превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, решению избирательного объединения (за исключением выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии, принятому в связи с наличием предусмотренных пунктом 26 данной статьи оснований для такого исключения, более чем на 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти и более чем на 50 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

По мнению заявителей, исключение из списка кандидатов по заявлению самих кандидатов о снятии своих кандидатур, решению избирательного объединения либо по решению избирательной комиссии дискредитирует оставшихся в списке кандидатов, необоснованно ограничивает их пассивное избирательное право и влечет невозможность участия всего избирательного объединения (политической партии) в выборах, а отказ в регистрации списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением (политической партией), ограничивает активное избирательное право граждан – сторонников политической партии, вы-

двинувшей список кандидатов, препятствует цели обеспечения представительного характера федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; это противоречит принципу свободных выборов, предполагающему, что участие гражданина в выборах как в качестве избирателя, так и в качестве кандидата в депутаты является свободным и добровольным, а также принципу равенства при осуществлении избирательных прав и индивидуальному характеру пассивного избирательного права.

В связи с этим заявители просят признать подпункт «з» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим статьям 3, 13, 19, 30, 32 и 55 Конституции Российской Федерации.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации

В постановлении от 25 апреля 2000 года № 7-П Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим Конституции Российской Федерации положение пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому в случае выбытия одного или более кандидатов, занимающих первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением выбытия по вынуждающим обстоятельствам), Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, из принципа свободных выборов, предполагающего, по смыслу части 3 статьи 3 и части 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации, что участие гражданина в выборах как в качестве избирателя, так и в качестве кандидата в депутаты является свободным и добровольным, из принципа равенства при осуществлении избирательных прав и индивидуального характера пассивного избирательного права следует, что отказ от участия в выборах кандидата в депутаты, занимающего одно из первых трех мест в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов, а равно исключение его

из списка по инициативе избирательного объединения или по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не могут рассматриваться как основания для ограничения пассивного избирательного права других кандидатов, входящих в список; отказ в регистрации федерального списка, выдвинутого избирательным объединением, или ее отмена вследствие выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части списка, необоснованно ограничивают активное избирательное право граждан, лишают их возможности выразить свою волю в отношении кандидатов, выдвинутых соответствующим избирательным объединением, препятствуя тем самым достижению цели обеспечения представительного характера Государственной Думы как органа законодательной власти.

В другом своем постановлении (от 11 марта 2008 года № 4-П) Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащим Конституции Российской Федерации подпункт «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он предполагает для случаев, когда список кандидатов при его выдвигении избирательным объединением – политической партией разделяется на значительное число региональных групп, необходимость установления соответствующим законом возможности разумного уменьшения числа региональных групп к моменту регистрации и (или) уменьшения числа кандидатов в группе и допускает возможность отказа в регистрации списка кандидатов при выбытии из него лишь значительного числа кандидатов из региональных групп кандидатов, в результате чего число таких групп в списке кандидатов оказывается меньше установленного законом.

В данном постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал, что статья 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» позволяет кандидату, выдвинутому в составе списка кандидатов, не позднее чем за 15 дней до дня голосования представить в соответствующую избирательную комиссию письменное заявление о снятии своей кандидатуры, а ко-

миссии, заверившей или зарегистрировавшей список кандидатов, – исключить его из этого списка (пункт 30); превышение же числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям о снятии своих кандидатур, по решению избирательного объединения (за исключением выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам) либо по решению избирательной комиссии более чем на 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти и более чем на 50 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления является основанием для отказа в регистрации списка кандидатов (подпункт «з» пункта 25); тем самым Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает процент допустимого выбытия кандидатов из списка кандидатов в качестве гарантии обеспечения права на свободные выборы, под защитой которой находятся как избирательные объединения, так и граждане при реализации ими активного и пассивного избирательного права.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации ориентируют на то, что процент допустимого выбытия кандидатов из списка кандидатов, превышение которого влечет отказ в регистрации списка кандидатов, во всяком случае должен быть значительным и федеральный законодатель вправе установить такое ограничение избирательных прав, как процент допустимого выбытия кандидатов из списка кандидатов, превышение которого влечет отказ от регистрации всего списка кандидатов.

Определенный в подпункте «з» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» процент (25 процентов для федерального уровня и 50 процентов – для регионального уровня) выбытия кандидатов из списка кандидатов по неважным причинам является значительным и служит критерием, свидетельствующим о неспособности избирательного объединения (политической партии) обеспечить как свое участие в выборах различного уровня, так и участие граждан путем вы-

ражения воли в реализации пассивного избирательного права. При этом для целей данной нормы не учитываются кандидаты, выбывшие из списка кандидатов по обстоятельствам, вынуждающим кандидата снять свою кандидатуру, а избирательное объединение – отозвать выдвинутого им зарегистрированного кандидата, к числу которых относятся ограничение судом дееспособности, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья кандидата и его близких родственников, избрание (назначение) кандидата на государственную или муниципальную должность.

Таким образом, подпункт «з» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», рассматриваемый в свете приведенных правовых позиций, выработанных Конституционным Судом Российской Федерации, не содержит неопределенности с точки зрения его соответствия Конституции Российской Федерации, а потому запрос группы депутатов Государственной Думы, как не отвечающий критерию допустимости такого рода обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, установленному Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», не подлежит дальнейшему рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Этим не исключается право федерального законодателя – исходя из требований Конституции Российской Федерации, а также правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и с учетом особенностей действующей избирательной системы – внести изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части определения оснований отказа в регистрации списка кандидатов в депутаты, выдвинутого политической партией, в случае исключения из него значительного числа кандидатов.

Итоговое решение

Жалоба признана не подлежащей рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской

Федерации» итогового решения в виде постановления.

Определение от 28 сентября 2017 года № 1855-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Буракова Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта «а» пункта 4 статьи 18 и пункта 4 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Позиция заявителя

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Бураков С.Н. оспаривает конституционность:

подпункта «а» пункта 4 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с положениями которого при образовании одномандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях – не более чем на 30 процентов; если применение положений, содержащихся в первом предложении данного подпункта, влечет за собой образование избирательного округа, включающего в себя части территорий более чем одного муниципального образования, либо образование избирательного округа, включающего в себя территории одного или нескольких муниципальных образований и часть территории другого муниципального образования, отдельные одномандатные избирательные округа при проведении выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования могут быть образованы с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 20 процентов;

пункта 4 статьи 33 данного Федерального закона, согласно которому при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, канди-

даты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

Решением территориальной избирательной комиссии от 20 февраля 2017 года Буракову С.Н., выдвинутому в порядке самовыдвижения, отказано в регистрации кандидатом в депутаты представительного органа муниципального образования по одномандатному избирательному округу в связи с непредставлением сведений о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Заявитель оспорил данное решение в судебном порядке, ссылаясь на то, что число избирателей в избирательном округе, по которому он баллотировался, составляет 4 651 человек. Решением суда от 22 февраля 2017 года требования заявителя были удовлетворены, однако суд апелляционной инстанции апелляционным определением от 6 марта 2017 года данное решение отменил и отказал в удовлетворении административного искового заявления. При этом суд апелляционной инстанции указал на то, что средняя норма представительства рассчитывается путем деления общего числа избирателей на территории муниципального образования на количество депутатов, которые избираются по одномандатным избирательным округам, и составляет для соответствующего муниципального образования 5 160 избирателей. Определением судьи суда кассационной инстанции заявителю отказано в передаче дела по его кассационной жалобе на рассмотрение в судебном заседании суда кассационной инстанции.

По мнению Буракова С.Н., используемое в оспариваемых положениях Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» понятие «средняя норма представительства избирателей» данным Федеральным законом никак не определено, алгоритм вычисления не установлен, равно как не предусмотрено требование об обязательном опубликовании для всеобщего сведения информации о средней норме пред-

ставительства избирателей, что приводит к нарушению избирательных прав граждан, притом что, как полагает заявитель, в силу статьи 11 указанного Федерального закона применение для определения данного понятия по аналогии других федеральных законов, составляющих законодательство о выборах и референдуме, не допускается.

В связи с этим заявитель просит признать оспариваемые законоположения не соответствующими частям 3 и 4 статьи 15, статье 18 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации

По смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных в ряде его решений (постановления от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 8 апреля 2014 года № 10-П и др.), требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину (объединению граждан) соотносить с ними свое поведение – как запрещенное, так и дозволенное, вовсе не исключает использование в законодательстве понятий и категорий без их определения в норме-дефиниции: законодатель не лишен возможности прибегать к такому приему, если значение используемых понятий доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы находящихся в очевидной взаимосвязи положений, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний.

Оспариваемые заявителем подпункт «а» пункта 4 статьи 18 и пункт 4 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве критерия для образования избирательных округов, а также в связи с определением порядка уведомления кандидата о своем выдвижении избирательной комиссией используют понятие «средняя норма представительства избирателей», которое – как с очевидностью следует из данных положений – не тождественно численности избирателей на территории конкретного избирательного округа.

Кроме того, дефиниция данного понятия содержится в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно пункту 1 части 7 статьи 12 которого средняя норма представительства избирателей определяется путем деления общего числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации, на число одномандатных избирательных округов, распределенных этому субъекту Российской Федерации. Сведения о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации по состоянию на 1 января и 1 июля текущего года, – с разбивкой по каждому муниципальному образованию – размещаются на сайте избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет» (пункты 4.5 и 4.6 Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 ноября 1997 года № 134/973-П).

При этом, вопреки мнению заявителя, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не содержит положений, запрещающих толковать его нормы, в том числе с целью уяснения значения используемых понятий, которые не получили прямого определения в статьях данного Федерального закона, с учетом находящихся в очевидной взаимосвязи с его нормами положений других актов законодательства о выборах и референдумах.

Итоговое решение

Оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте. В принятии жалобы к рассмотрению отказано.

Определение от 26 октября 2017 года № 2503-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Русина Виктора Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 11 статьи 46 Закона Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы» и постановлением Избирательной комиссии

Самарской области «О приеме и проверке Избирательной комиссией Самарской области, окружными избирательными комиссиями подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения списков кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) кандидатов в депутаты Самарской Губернской Думы шестого созыва»

Позиция заявителя

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Русин В.В. оспаривает конституционность части 11 статьи 46 Закона Самарской области от 18 апреля 2016 года № 56-ГД «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы», согласно которой проверка соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей подлежит не менее 20 процентов от необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов количества подписей избирателей; количество подлежащих проверке подписей избирателей и порядок проведения случайной выборки (жеребья) подписных листов для осуществления указанной проверки устанавливаются решением Избирательной комиссии Самарской области.

В жалобе также оспаривается конституционность постановления Избирательной комиссии Самарской области от 30 июня 2016 года № 220/1701-5 «О приеме и проверке Избирательной комиссией Самарской области, окружными избирательными комиссиями подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения списков кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) кандидатов в депутаты Самарской Губернской Думы шестого созыва».

Русин В.В. обратился с административным иском заявлением о признании недействительным названного постановления Избирательной комиссии Самарской области, поскольку полагал, что оно не соответствует пункту 3 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статье 27 и части 11 статьи 46 Закона Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы», так как устанавливает постоянный показатель подлежащих проверке подписей – 20 процентов от необходимого для регистрации кандидата числа подписей, при расчете которого не учиты-

вається тот факт, что кандидатом представлено подписей больше, чем их минимально необходимое количество для регистрации. Решением Самарского областного суда от 19 декабря 2016 года, оставленным без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2017 года, в удовлетворении административного искового заявления отказано. В передаче надзорной жалобы заявителя на данные судебные постановления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации отказано (определение судьбы Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2017 года).

По мнению заявителя, оспариваемое регулирование не соответствует части 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации, поскольку ставит в неравные условия кандидатов-самовыдвиженцев, которые представили подписей больше, чем минимально необходимо для регистрации, по отношению к кандидатам, представившим минимально необходимое для регистрации количество подписей избирателей.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации

Согласно сохраняющей силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в его постановлениях от 17 ноября 1998 года № 26-П и от 11 июня 2002 года № 10-П; определениях от 2 ноября 2000 года № 234-О, от 10 июля 2003 года № 264-О, от 12 апреля 2005 года № 245-О и других решениях, законодатель, устанавливая порядок выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты, вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей.

К таким условиям относится в том числе требование собрать определенное количество подписей избирателей в поддержку кандидата. Кроме того, вводится процедура проверки собранных подписей, включая основания признания их недействительными.

Предписание о необходимости установления соответствующим законом данной процедуры содержится в пункте 3 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»,

который также предусматривает, что проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума количества подписей избирателей, участников референдума, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья). Данный Федеральный закон в пункте 2 статьи 38 также закрепляет в качестве дополнительной гарантии прав кандидатов, избирательных объединений, что количество представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума подписей избирателей, участников референдума может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума, не более чем на 10 процентов, если иное не установлено федеральным законом.

Конкретизируя данные положения, Закон Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы» устанавливает, что проверке соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей подлежит не менее 20 процентов от необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов количества подписей избирателей; количество подлежащих проверке подписей избирателей и порядок проведения случайной выборки (жеребья) подписных листов для осуществления указанной проверки устанавливаются решением Избирательной комиссии Самарской области (часть 11 статьи 46). В соответствии с пунктом 3.11 Порядка приема окружными избирательными комиссиями подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов в депутаты Самарской Губернской Думы шестого созыва, утвержденного постановлением Избирательной комиссии Самарской области от 30 июня 2016 года № 220/1701-5 (приложение № 2 к названному постановлению), количество подлежащих проверке подписей и соответствующих им сведений об избирателях, содержащихся в подписных листах в поддержку выдвижения кандидатов, составляет 20 процентов от необходимого для регистрации количества подписей и в абсолютных величинах по каждому одномандатному избирательному округу определено в приложении № 3 к данному постановлению; указанное количе-

ство подписей является одинаковым для всех кандидатов, представивших подписные листы с подписями избирателей в поддержку своего выдвижения по соответствующему одномандатному избирательному округу.

Закон Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы» также закрепляет право кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, представить подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку самовыдвижения кандидата, в количестве, превышающем необходимое для поддержки выдвижения (самовыдвижения) кандидата количество подписей – 3 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего одномандатного избирательного округа, указанного в схеме одномандатных избирательных округов, но не более чем на 10 процентов (часть 6 статьи 42, пункт 1 части 3 статьи 45).

Таким образом, приведенное правовое регулирование устанавливает единые для всех кандидатов, избирательных объединений правила проверки собранных в поддержку выдвижения (самовыдвижения) подписей, в том числе единую норму подписей, подлежащую случайной выборке из представленного кандидатом количества подписей для проверки.

Итоговое решение

Оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте. В принятии жалобы к рассмотрению отказано.

Определение от 9 ноября 2017 года № 2508-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казакова Сергея Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктами «а», «а¹» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Позиция заявителя

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Казаков С.В. оспаривает конституционность подпунктов «а», «а¹» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в действующей редакции, введенной Федеральным законом от

21 февраля 2014 года № 19-ФЗ), в соответствии с которыми не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости.

Регистрация Казакова С.В., зарегистрированного кандидатом в депутаты представительного органа муниципального образования, была отменена решением суда в связи с отсутствием у него пассивного избирательного права: судом было установлено, что приговором Брянского областного суда от 26 марта 2008 года заявитель, являвшийся главой муниципального образования, был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных частью 3 статьи 290 «Получение взятки» и частью 3 статьи 159 «Мошенничество» Уголовного кодекса Российской Федерации, которые в соответствии с частью 4 статьи 15 указанного Кодекса относятся к категории тяжких, и осужден с применением части 3 статьи 69 и статьи 73 данного Кодекса к пяти годам и шести месяцам лишения свободы условно с испытательным сроком два года; впоследствии постановлением Дятьковского городского суда Брянской области от 24 июня 2009 года он был освобожден от дальнейшего отбывания наказания, а судимость снята.

Заявитель, ссылаясь на то, что оспариваемые законоположения по настоящее время препятствуют ему в реализации пассивного избирательного права, полагает, что они не соответствуют Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 3, части 1 статьи 19, статье 32 и части 2 статьи 55, поскольку устанавливают безусловное и долговременное лишение пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, независимо от факта погашения или снятия судимости, а также от того, было ли лицо освобождено от реального отбытия наказания, и тем самым вводят дополнительную и не пропорциональную содеянному ответственность, а также необоснованно ставят таких граждан в неравное по сравнению с другими категориями граждан

положение в вопросах реализации пассивного избирательного права.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации ранее уже подтвердил конституционность установления ограничения пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, на определенный срок.

В постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П Конституционный Суд Российской Федерации, оценивая конституционность подпункта «а» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ), предусматривавшего, что не имеют права быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления граждане Российской Федерации, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями, пришел к выводу о том, что данная норма соответствует Конституции Российской Федерации в той мере, в какой предусмотренное ею ограничение пассивного избирательного права, не являющееся уголовным наказанием, может применяться в механизме общеправовых последствий осуждения без специального указания в приговоре в качестве установленного на определенный срок конституционно-правового дисквалифицирующего препятствия для занятия такими лицами выборных публичных должностей после отбытия ими наказания. В то же время данное законоположение было признано не соответствующим частям 2 и 3 статьи 3, части 4 статьи 15, части 3 статьи 17, частям 1 и 2 статьи 19, части 13 статьи 32, частям 2 и 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой им установлено бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что правовая демократия нуждается в эффективных право-

вых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества; создавая соответствующие правовые механизмы, федеральный законодатель вправе установить повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий, в том числе использовать для достижения указанных целей определенные ограничения пассивного избирательного права; поскольку право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления неразрывно связано с правом занимать публичную должность и тем самым осуществлять политическую власть, в том числе принимать нормативные правовые и правоприменительные акты, обязательные для других лиц, в отношении него, исходя из конституционно значимых целей повышения конституционной ответственности и действительности принципов правового демократического государства, сохранения и надлежащего функционирования публичного правопорядка, могут вводиться более строгие, чем в отношении активного избирательного права, ограничения, ведущие к исключению определенных категорий граждан из числа лиц, имеющих право претендовать на занятие выборной публичной должности.

Конституционный Суд Российской Федерации также отметил, что по своей природе в системе действующего правового регулирования ограничение пассивного избирательного права лиц, осужденных в прошлом к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, непосредственно не относится к мерам уголовной ответственности, поскольку носит не уголовно-правовой, а конституционно-правовой характер и сопряжено с повышенными репутационными требованиями к носителям публичной власти; такое ограничение, не указываемое в приговоре в качестве наказания, в силу закона применяется как следующее самому факту осуждения к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления и, не будучи уголовным наказанием, тем не менее является общеправовым последствием судимости, которая за пределами уголовно-правового регу-

лирования приобретает автономное значение и влечет за собой не уголовно-правовые, а общеправовые, опосредованные последствия, которые устанавливаются не Уголовным кодексом Российской Федерации, а иными федеральными законами исходя из природы и специфики регулирования соответствующих отношений, не предполагающих ограничений уголовно-правового характера.

Констатируя в постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П, что сроки вводимых федеральным законом ограничений пассивного избирательного права как общеправового последствия судимости должны устанавливаться, по общему правилу, соответственно дифференциации сроков судимости, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации вместе с тем установил, что в исключительных случаях за отдельные тяжкие и особо тяжкие преступления, исходя из повышенной степени их общественной опасности, федеральным законом могут вводиться ограничения и на более продолжительные сроки – с соблюдением конституционных критериев соразмерности и необходимости.

Данное постановление, равно как и выраженные в нем правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняет свою силу, что неоднократно было подтверждено в последующих решениях Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 9 июня 2015 года № 1216-О, от 29 сентября 2015 года № 2100-О, от 29 марта 2016 года № 454-О и от 7 июля 2016 года № 1414-О).

В частности, в определении от 9 июня 2015 года № 1216-О, принятом по жалобе на нарушение конституционных прав подпунктом «а¹» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в действующей, оспариваемой Казаковым С.В., редакции, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что из содержания постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П прямо следует, что для федерального законодателя не исключается возможность – с соблюдением требований Конституции Российской Федерации и с учетом выраженных в данном постановлении правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации – установления определенного срока за

пределами срока судимости, в течение которого гражданин Российской Федерации, осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления и (или) особо тяжкого преступления, не имеет права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, и, следовательно, неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации подпункта «а¹» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции, введенной Федеральным законом от 21 февраля 2014 года № 19-ФЗ, отсутствует.

Что касается довода заявителя о том, что оспариваемые законоположения не учитывают, отбывал ли гражданин лишение свободы или был освобожден от реального отбывания данного наказания, и тем самым несоразмерно ограничивают пассивное избирательное право граждан, которые были осуждены за совершение тяжкого преступления к лишению свободы условно, то введение оспариваемыми законоположениями ограничения пассивного избирательного права для всех лиц, осужденных за совершение тяжких преступлений к лишению свободы, вне зависимости от того, было ли данное наказание назначено условно или подлежало реальному отбыванию, обусловлено тем, что в действующей системе уголовно-правового регулирования наказание в виде лишения свободы на определенный срок является вне зависимости от того, применялось или нет условное осуждение, наиболее суровой мерой ответственности, и назначение данного наказания свидетельствует об особой общественной опасности совершенного гражданином противоправного деяния, а потому федеральный законодатель в данном случае не вышел за пределы предоставленной ему Конституцией Российской Федерации дискреции по дифференциации условий ограничения пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

Итоговое решение

Оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте. В принятии жалобы к рассмотрению отказано.

ВЫБОРЫ 2018 ГОДА В ЕВРОПЕ: ПОБЕДИТЕЛИ И ПРОИГРАВШИЕ, ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ПРЕДПОЧТЕНИЯ

*Петров Алексей Викторович,
кандидат политических наук, доцент*

В статье рассматриваются некоторые аспекты национальных выборов в европейских странах в 2018 году: новеллы избирательного законодательства, изменения политического вектора, создание коалиций, перенос даты выборов.

Ключевые слова: выборы; президент; парламент; Европа; явка избирателей; второй тур; Российская Федерация.

ELECTIONS 2018 IN EUROPE: WINNERS AND LOSERS, ELECTORAL PREFERENCES

*Alexey Viktorovich Petrov,
Candidate of Sciences (Politology), Associate Professor*

The article deals with some aspects of national elections in European countries in 2018: novelties of electoral legislation, changes in the political vector, the creation of coalitions, the postponement of the election date.

Keywords: elections; President; Parliament; Europe; voter turnout; second round; Russian Federation.

В 2018 году в 17 европейских странах прошли национальные выборы. Главу государства избирали в России, Азербайджане, Грузии, на Кипре, в Финляндии, Черногории, Чехии, парламент – в Венгрии, Италии, Латвии, Люксембурге, Монако, Словении, Швеции. Кроме того, всеобщие выборы и главы государства, и депутатов прошли в Боснии и Герцеговине, а также Армении и Турции. Остановимся на наиболее знаковых, которые повлияли или могут в ближайшем будущем повлиять на европейскую повестку дня либо на отношения с Россией.

Результаты выборов президента России 18 марта 2018 года были в числе самых прогнозируемых. Эксперты и политические консультанты безоговорочно отдавали победу в первом туре В.В. Путину, а беспокойство вызывала только явка избирателей. В целом она составила 67,54 %, превысив показатели 2012 года, а за действующего президента проголосовало почти 56,5 млн избирателей (76,69 %), что также оказалось рекордом в истории современной России. Из интересных фактов выделим отмену открепительных удостоверений, голосование по месту нахождения как новшество в избирательной системе и участие в кампании известной телеведущей К.А. Собчак, самого молодого кандидата за 27 лет российских выборов (36 лет).

Из европейских выборов первой половины 2018 года наиболее интересными были выборы в Финляндии, где победил действующий президент Саули Нийнистё. На всеобщих прямых выборах главу государства избирают с 1991 года, срок его полномочий составляет шесть лет. Впервые президент был выбран в первом туре. Ранее для определения победителя требовалось всегда два тура. Несмотря на то, что выборы организует министерство юстиции, подсчет бюллетеней осуществляет Хельсинкский областной комитет, который объявляет официальные результаты. Последние изменения в избирательном законодательстве разрешили голосовать по электронной почте финнам, проживающим за пределами страны, но полностью на интернет-голосование, как, например, Эстония, здесь переходить не собираются [12]. Из интересного российскому читателю отметим, что в бюллетене избиратель выбирает нужный номер кандидата, а не его фамилию, а первый номер не присваивается никому, чтобы избежать преимущества одного из них [3]. Явка на выборы составила 69,9 %, и это при-

мерные показатели выборов 2012 года (первый тур – 72,8 %, второй – 68,9 %) и 2006 года (70,8 % и 74 % соответственно). Президент Нийнистё со слоганом «Мир – единственное, что имеет значение» повторил результат шестилетней давности. В 2012 году он набрал 62,6 %, а в 2018-м – 62,7 %.

Также на второй срок был избран Милош Земан, президент Чехии, но для этого ему понадобилось два тура. Чехия – парламентская республика, полномочия президента достаточно ограничены, и это были вторые всенародные выборы (первые – в 2013 году), поскольку ранее президента избирал парламент. Президентом страны может быть любой чех старше сорока лет, собравший подписи двадцати депутатов и десяти сенаторов либо пятидесяти тысяч избирателей. Своего кандидата на пост президента не выдвинула ни одна из восьми парламентских партий, а из тех девяти, что дошли до избирательного бюллетеня, шесть человек выступали самовыдвиженцами, а трое представляли интересы малых партий, которые на парламентских выборах 2017 года получили менее одного процента.

Выборы в Чехии начинаются в полдень пятницы и продолжаются до 14 часов субботы, чтобы избиратели могли свободно уехать на отдых за город. Так, в первом туре Земан обыграл президента Академии наук Чехии Йиржи Драгоша, победившего в столичной Праге (35 % против 22 % у Земана) и за границей (45,2 % против 7,5 %), в том числе и в России. Но победа Земана была прогнозируема. Как писали местные газеты, за него голосует сельский избиратель старше шестидесяти лет со средним и начальным образованием: достаточно зайти в любую нестоличную пивную и произнести его имя. «Это послужит толчком для его обсуждения, и вы убедитесь, что три четверти посетителей пивной сразу же встанут за него горой» [9]. Явка во втором туре стала больше на 4 % (66 % против 62 %).

Сразу трех президентов выбирали в странах бывшего СССР. Результаты выборов в Азербайджане были прогнозируемыми: там еще в 2017 году вице-президентом была назначена жена президента Мехрибан Алиева, что стало первым случаем на постсоветском пространстве, когда такой высокий пост заняла супруга главы государства, а голосование перенесли на полгода раньше. Действующий глава Ильхам Алиев стал президентом в четвертый раз (ра-

нее – в 2003, 2008, 2013 годах) с результатом 86,03 %. Кроме того, в конституцию страны были внесены изменения, увеличившие срок президентства до семи лет и отменившие ограничения по количеству сроков. Явка составила 74,5 %.

Что касается Армении, то после референдума в декабре 2015 года в стране началась конституционная реформа, по которой от президентской республики она переходила к парламентской. Конституция гласит, что президента выбирает Национальное собрание и им можно стать только один раз. В Армении довольно сложная схема избрания президента: если в первом туре ни один кандидат не набрал три четверти голосов, необходимых для победы, то проводится второй тур, в котором могут принять участие все кандидаты из первого тура. По итогам второго тура президентом избирается тот, за кого проголосовало три пятых от числа депутатов Национального собрания, иначе проводится третий тур. В третьем туре кандидат, набравший более половины голосов, становится президентом, либо в десятидневный срок объявляются новые выборы. Армен Саркисян победил в первом туре, став единственным кандидатом. Ранее ему пришлось отказаться от гражданства Великобритании, поскольку это накладывало запрет на его участие в выборах, и оппозиционная пресса часто напоминала гражданам об этом факте биографии избранного президента.

Выборы Саркисяна спровоцировали парламентский кризис в Армении, поэтому президент отправил правительство в отставку и назначил досрочные парламентские выборы на 9 декабря 2018 года.

28 октября 2018 года состоялись последние всенародные выборы президента Грузии, его избрали на шесть (ранее – пять) лет. С 2024 года страна переходит на парламентскую модель развития и президент будет выбираться специальным конституционным органом. Также изменится минимальный возраст для кандидата – участника выборов. Он увеличится с 35 до 40 лет.

Пять лет назад, в 2013 году, когда президентом избрали Георгия Маргвелашвили, к власти пришла партия «Грузинская мечта», построившая свою политику на критике режима Михаила Саакашвили, которого лишили гражданства. Однако эта партия не стала выдвигать своего кандидата на нынешних выборах, а предпоч-

ла поддержать одного из независимых кандидатов – Саломе Зурабишвили. Здесь повторилась чешская история: в столице выигрывает кандидат от действующей оппозиции Григол Вашадзе (Единое национальное движение), но за счет сельских территорий Зурабишвили победила в первом туре (38,6 % против 37,7 %), а 30 ноября – и во втором (59,2 % против 40,5 %). Многие желающие стать президентом не смогли зарегистрироваться, поскольку не собрали 0,7 % подписей от общего числа избирателей (25 923 подписи). Те же, кто успел это сделать, не стеснялись и «рисовали» подписи в свою поддержку. Во время проверки среди сданных оппозиционным кандидатом автографов избирателей была обнаружена подпись, якобы поставленная премьер-министром Грузии, ярким противником этого кандидата [5].

28 января по результатам первого тура выборов президента Кипра никто из девяти кандидатов не набрал необходимого числа голосов для победы, а действующий глава государства правоцентрист Никос Анастасиадис смог выиграть только во втором туре. Неожиданно много голосов – 5,95 % – получил представитель ультраправого «Национального народного фронта» Христос Христу. В целом кандидаты от правых и ультраправых кандидатов в европейских странах продолжают набирать проценты на фоне политики в отношении мигрантов, и этому можно посвятить отдельное исследование.

Очередные выборы президента и парламента в Турции были намечены на 3 ноября 2019 года, после чего должны были вступить в силу положения о президентской системе правления, принятые на референдуме в 2017 году. Но в апреле 2018 года лидер националистической Партии национального движения Девлет Бахчели предложил досрочные выборы, чтобы быстрее перейти к новой системе, и президент страны Реджеп Эрдоган объявил их на 24 июня. Это было неожиданным шагом для оппозиционных сил. По закону президентом Турции можно избираться не более двух раз подряд, но если Великое национальное собрание примет решение провести выборы досрочно до окончания второго президентского срока, то действующий президент имеет право снова принять участие в них.

На выборах в турецкий парламент для политических партий установлен самый высокий порог в мире – 10 %. Накануне избирательной

кампании был принят закон об избирательных блоках, который позволил партиям заключить союзы. Это помогло правящей Партии справедливости и развития (42,4 %) создать с примкнувшей к ней Партией национального движения (11,1 %) коалицию и получить большинство (342) из 600 мест в парламенте. Эрдоган набрал почти 53 % и победил в первом туре. Теперь президент сам формирует правительство, а парламенту, чтобы наложить вето, необходимо собрать голоса 301 депутата, что в нынешних условиях недостижимая мечта для оппозиции [10].

Еще более неожиданными стали результаты выборов в Италии. Там политическое пространство оказалось очень раздробленным: наиболее успешной следует назвать правоцентристскую коалицию из четырех партий, набравшую 37 % за счет «Лиги» Маттео Сальвини, созданной в 1989 году как региональная партия, отстаивающая интересы северных областей и идеи федерализма (17,5 %), и партии экс-премьера Сильвио Берлускони «Вперед, Италия» (14 %). В 2013 году коалиция получила 29,2 % голосов, а «Лига» – только 4,1 %. По оценкам венгерского института Political Capital, теперь «Лига», приняв резолюцию с осуждением санкций и признав Крым российским, стала одной из ведущих пророссийских партий в Европе [7]. Популисты из «Движения 5 звезд» набрали 30,97 %, это лучший результат среди партий вне коалиций, а левоцентристская коалиция во главе с правящей Демократической партией получила лишь 23,85 %.

На парламентских выборах в Венгрии третий раз подряд (ранее в 2008, 2013 годах) правящая партия ФИДЕС во главе с Виктором Орбаном при высокой явке в 69,5 % завоевала более двух третей мандатов, проиграв, однако, в 12 из 18 округов столицы. Выборы 2018 года, как и четыре года назад, прошли по избирательной реформе 2012 года: голосование в один тур, резкое сокращение числа депутатов парламента (199 вместо 386), отмена ограничения явки (ранее 50 % в первом туре, 25 % во втором) и установление «плавающего» избирательного порога для партий в 5 %, коалиций из двух партий – 10 %, а трех и более – 15 %. Венгерский избиратель вновь принял эти правила игры, явка превысила 70 %.

Парламентом без большинства окрестили эксперты результаты выборов 9 сентября в Швеции. Правивший блок социал-демократов

и «зеленых» набрал 40,6 % голосов, что стало худшим его результатом за сто лет. Блок консерваторов и либералов, объединившийся в «Альянс за Швецию», немного уступил, набрав 40,3 %. Эксперты отмечают, что антироссийская риторика, на которую ставили малые партии блока, не вызвала интереса у шведского избирателя, так что вступления страны в НАТО ожидать не стоит [11]. Крайне правая партия «Демократы Швеции», выступающая за выход из ЕС, в третий раз подряд улучшила свой результат, что многие расценили как «тревожный сигнал для Европы» [4]. Особенностью выборов стало высокое число проголосовавших досрочно – почти 40 %.

Парламентские выборы в Латвии подтвердили, что третий раз партия-победитель остается ни с чем, поскольку не способна создать коалицию. По итогам выборов 6 октября победила партия «Согласие» мэра Риги Нила Ушакова, которая опирается на русскоговорящий электорат, но ее результат (19,8 %) оказался намного слабее, чем на всех предыдущих выборах (в 2011-м – 28,37 %, 2014-м – 23 %), следовательно, рассчитывать на посты в правительстве ей не пришлось. Накануне в избирательное законодательство были внесены поправки, согласно которым в выборах могут принять участие партии, зарегистрированные за 12 месяцев до даты голосования, а также увеличена численность партии до 500 человек. Наиболее удачной можно признать форму с «открытыми списками», когда избиратель не только голосует за партию, но и за конкретного кандидата в списке, независимо от его номера в нем. В Латвии, в отличие от многих европейских стран, существует «день тишины» и запрещена агитация в день голосования.

Латышский избиратель проголосовал за либеральные ценности и борьбу с коррупцией. Темы школьного образования и русского языка, которые активно обсуждали во время кампании, отошли на второй план. В конце концов ни одна из партий не договорилась друг с другом, поэтому месяц спустя правительство поручили сформировать Новой консервативной партии, занявшей на выборах третье место (13,6 %). Второе и четвертое места заняли партии-дебютанты: «Кому принадлежит государство?» (14,25 %) и движение «Для развития / За!» (12 %).

Сменилась власть и в Словении: там на парламентских выборах победила Демокра-

тическая партия во главе с бывшим премьер-министром Янезом Яншей, который известен жесткими взглядами на миграционную политику [8]. Отметим, что тема мигрантов становится ключевой в Европе, поэтому в 2018 году она звучала в выступлениях многих политиков. Накануне выборов в земельный парламент в Германии (октябрь 2018 года) немецкие политики договорились, что миграционная политика будет последовательно ужесточаться в отношении притока новых мигрантов и тех, у кого нет оснований получить разрешение на пребывание в Германии, но содействовать интеграции граждан, которые такое право уже получили. Это, по их мнению, должно остановить рост числа сторонников «Альтернативы для Германии» и других подобных партий в странах ЕС [2]. Пока сложно говорить об успехах данной инициативы. Выборы в Баварии только подтвердили это: ХСС, партнер правящей партии ХДС, показал наихудший результат с 1954 года – 37,2 % (в 2013-м – 47,7 %). Второе место получила партия «зеленых» (17,5 %), и впервые в парламент вошла «Альтернатива для Германии» (10,2 %), чей феномен обсуждается в европейском сообществе с парламентских выборов 2017 года [1].

Обзор был бы неполным без парламентских выборов в Люксембурге, прошедших 14 октября. И здесь нам важен не результат партий, а явка избирателей. Сегодня Люксембург – единственная страна в Европе, где явка избирателей от 18 до 75 лет является обязательной. Неявка на выборы влечет штраф от 100 до 250 евро, а в случае неоднократного пропуска он может быть увеличен до 500–1000 евро, что повлечет и исключение из списка избирателей. Закон достаточно жесткий: если вы старше 75 лет или находитесь за границей, то необходимо проголосовать по почте. Средняя явка на выборы составляет 90 %, но это едва ли превысит 40 % от общей численности проживающих в стране. Дело в том, что больше половины жителей являются иностранцами. В 2015 году в стране прошел референдум о праве неграждан голосовать на парламентских выборах, однако большинство люксембуржцев эту идею отвергли. Ксавье Беттель, инициатор референдума, открытый гомосексуалист, внук русского композитора С. Рахманинова, несмотря на поражение своей партии на выборах, сохранил пост премьер-министра, поскольку Демократическая партия Люксембурга (третье место на вы-

борах-2018 с 16,9 %) вошла в коалицию с социалистами (второе место, 17,6 %) и опередила победителей – консервативную Христианско-социальную народную партию (28,3 %) [6].

В 2019 году все внимание будет приковано к выборам в Европейский парламент 23–26 мая. Комитет по конституционным вопросам Европарламента предложил создать «транснациональные избирательные списки», а руководители государств и правительств готовят дебаты о создании единого европейского избирательного округа в 2024 году. Кроме того, важнейшими станут выборы президента Украины. От них зависит не только будущее отношений с Россией, но и будущее Европы.

1. Баварские союзники Меркель потеряли большинство в местном парламенте / Е. Маляренко. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/15/10/2018/5bc3f8529a79476d4f07f463>. Дата обращения: 03.12.2018.

2. Белов, В. Миграционный кризис в Германии и Евросоюзе – сложный поиск путей решения. Аналитическая записка № 29. – Режим доступа: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an125.pdf>. Дата обращения: 03.12.2018.

3. Выборы в Финляндии: минимализм и полное доверие избирателей / Г. Культиасова // Наблюдатели Петербурга. – Режим доступа: <https://spbelect.info/2018/02/08/vybory-v-finlyandii/>. Дата обращения: 03.12.2018.

4. Выборы в Швеции: парламент без большинства и новый успех крайне правых / Claudio Bresciani // REUTERS. – Режим доступа: <http://ru.rfi.fr/evropa/20180910-vybory-v-shvetsii-parlament-bez-bolshinstva-i-novyi-uspek-krainepravyykh>. Дата обращения: 03.12.2018.

5. «Грузинская мечта» и реальность / А. Сабирова. – Режим доступа: <http://www.pvirk.ru/index.php?id=821>. Дата обращения: 03.12.2018.

6. Люксембург может сохранить кабинет Ксавье Беттеля после парламентских выборов. – Режим доступа: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5673613>. Дата обращения: 03.12.2018.

7. Макаренко, Г., Безвиконная, К. Правый поворот: чем закончились парламентские выборы в Италии. – 2018. – 5 марта. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/05/03/2018/5a9d0af59a7947765f541be7>. Дата обращения: 03.12.2018.

8. Парламентские выборы в Словении выиграли противники мигрантов. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3649816>. Дата обращения: 03.12.2018.

9. Первый раунд – за Земаном // Пражский телеграф. – 2018. – 19 янв. – Режим доступа: <http://ptel.cz/2018/01/pervyj-raund-za-zemanom/>. Дата обращения: 03.12.2018.

10. Победа откуда не ждали. Кто подарил Эрдогану полный контроль над страной / К. Кривошеев. – Режим доступа: <https://carnegie.ru/commentary/76684>. Дата обращения: 03.12.2018.

11. Трухачев, В. Выборы в Швеции: новый удар по политике. – Режим доступа: <https://eadaily.com/ru/news/2018/09/10/vybory-v-shvecii-novyy-udar-po-politike-es>. Дата обращения: 03.12.2018.

12. Финляндия выбрала проверенного / А. Сабирова. – Режим доступа: <http://www.pvirk.ru/index.php?id=525>. Дата обращения: 03.12.2018.

УДК 342.8

ТАШКЕНТСКАЯ ГОРОДСКАЯ ДУМА: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

*Маликова Гульчехра Рихсходжаевна,
доктор юридических наук, доцент*

В статье автором рассматриваются вопросы формирования и динамика развития института выборов, а также анализируется развитие института выборности в период завоевания Туркестанского края царской Россией (с 1877 по 1906 год). Данный период изучается исключительно на основе материалов заседаний Ташкентской городской думы, которые находятся в Центральном государственном архиве Республики Узбекистан. Целью данной публикации является анализ как положительного, так и отрицательного опыта.

Ключевые слова: городской голова; гласный из христиан; гласный из нехристиан; Ташкентская городская дума; Ташкентская городская управа; баллотировка вставанием.

TASHKENT CITY DUMA: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

*Gulchekhra Rihsihodzhaevna Malikova,
Doctor of Law, Associate Professor*

In this publication the author considers the formation and dynamics of the development of the elections institution, as well as a detailed analysis of the development of the election institution during the conquest of the Turkestan region by the Royal Russia (periods from 1877 to 1906). The period is studied exclusively on the basis of the materials of the Tashkent City Council meetings, which are existing in the Central State Archive of the Republic of Uzbekistan. The purpose of this publication is to analyze both positive and negative experiences.

Keywords: city golova; glasniy of Christians; glasniy of non-christians; Tashkent city Duma; Tashkent city board; balloting by standing.

В последние годы значительно увеличилось количество научных публикаций, освещающих различные аспекты «избирательных отношений» в Республике Узбекистан. Но тем не менее институт выборов в его ретроспективе почти не был изучен нашими соотечественниками. Ни учебники по избирательному праву, ни научные публикации, ни диссертационные исследования, к сожалению, не касаются периода формирования и деятельности городских дум Туркестанского края.

Поверхностное изучение данного аспекта привело к тому, что были сделаны неверные выводы зарубежными исследователями [7]. Именно эти вопросы побудили нас заняться данной тематикой, что впоследствии и сформировало предмет нашего исследования.

По иронии судьбы (после завоевания Средней Азии царской Россией) правовой основой первых выборов в *представительные органы* государственной власти является приказ генерал-губернатора К.П. Кауфмана от 9 августа 1877 года № 244 о введении в городе Ташкенте городского положения 1870 года, на основании которого были созданы городская дума и городская управа [11]. Городская дума являлась властью распорядительной, городская управа – властью исполнительной [13].

Комиссия по введению в городе Ташкенте общего городского положения разработала нормы, согласно которым городское общественное управление состояло из городских избирательных собраний, городской думы, городской управы.

«Городские избирательные собрания выбирают уполномоченных или гласных в состав Думы, а последняя избирает членов городской управы.

Городские избирательные собрания составляются единственно для избрания гласных городской думы и не могут давать избранным лицам никаких инструкций. Избрание должно основываться на уверенности, что доверенные лица, избираемые в Думу *гласными* (курсив наш. – Г.М.), хорошо понимают интересы избирателей и преданы им и способны действовать в их пользу. Право участвовать в избирательных собраниях предоставляется всем городским обывателям, владеющим в городе недвижимую собственностью или платящим городской налог по торговым и промысловым свидетельствам, если они достигли 25-летнего возраста, принадлежат к русскому подданству и не опорочены по суду или следствию» [3].

К числу учреждений, пользующихся правом голоса на городских выборах через своих представителей, относятся: мечети, медресе или другие учреждения, владеющие в городе недвижимыми имуществами, включая и вакуфы (неотчуждаемое имущество, изъятое из гражданского оборота, не могущее быть предметом частной собственности), с коих взимается в пользу города сбор [15].

Право избирать не было всеобщим, был введен высокий возрастной, имущественный, половой ценз и ценз оседлости.

К лицам, *не пользующимся правом голоса при выборах, причисляются старшины (аксакалы) азиатской части города, «пока находятся в сих должностях».* Такое право отсутствовало и у членов *Областного правления* [15]. «За лиц женского пола, за отсутствующих и за достигших гражданского совершеннолетия (21 года), но не имеющих еще 25-летнего возраста, могут участвовать в выборе лица, снабженные от них *доверенностями* (курсив наш. – Г.М.), а за малолетних и несовершеннолетних их опекуны и попечители. Доверенности пишутся на простой бумаге, а подписи верителей свидетельствуются или мировым судиею, или Начальником города» [7].

В результате основным субъектом избирательного права становилось не персональное лицо, отвечающее требованиям имущественного ценза, а представитель семьи, располагающий формально необходимым по закону имуществом [5, с. 50].

«Все лица, имеющие право участия в избирательных собраниях, вносятся в список в том порядке, в каком будут следовать по сумме причитающихся с каждого в доход города сборов. Затем они делятся на три разряда (от каждого разряда должно было быть избрано по 8 гласных):

к 1-му причисляются те из показанных в начале списка, которые обязуются внести одну треть общей суммы сборов, следующих со всех избирателей;

к 2-му разряду – следующие за ними по списку, уплачивающие также треть сборов (9 рублей 50 копеек городского налога);

к 3-му – остальные (5 рублей 10 копеек).

Каждый разряд составляет особое избирательное собрание под председательством городского головы и выбирает одну треть гласных в городскую думу. Лицам нехристианских исповеданий закон предоставляет избрать из своей среды 1/3 всего состава гласных городской думы; остальные 2/3 гласных должны быть избраны из христиан» [7].

В связи с чем было принято такое решение? Дело в том, что после завоевания царской Россией Туркестанского края вопросы по благоустройству и хозяйству были разделены между двумя хозяйственными управлениями – русской и азиатской частей города. В русской части города было ограниченное количество жителей, но для ведения хозяйства и благоустройства данной части требовались определенные затраты на содержание улиц, мостов, арыков, полиции, а также самого хозяйственного управления.

Если общественный сбор от азиатской части города в среднем на каждый дом был по 3 рубля с небольшим, в том числе земской сбор 75 копеек, при введении оценочного сбора эта сумма должна была удвоиться. В русском же городе, где проживали преимущественно служащие лица, при введении оценочного или поземельного сбора каждый домовладелец обязан был платить в среднем не менее 15 рублей, и «все-таки нужды этого города, при одних только его средствах, не могли быть удовлетворительны». Поэтому необходимо было объединить оба этих хозяйственных управления в одно общественное [12, л. 5].

Но царское правительство оправдало свои действия тем, что «хозяйственное управление Азиатского города не имеет ни малейшего представления о городском благоустройстве, а следовательно, и нуждах, сами по себе они не в состоянии без руководителей выполнить требуемые обязательства» [12, л. 6]. Иными словами, правительство приняло решение, что коренное население не способно выполнять то, что выполняло на протяжении столетий.

Впоследствии было установлено, что «число гласных в Думе от азиатской части города не может превышать 1/3 всего числа членов Думы, и, следовательно, несмотря на значительное большинство азиатского населения пред русским, мерою этой влияние его на дела города парализуется» [12, л. 6].

Таким образом, положение закрепило число гласных городской думы в количестве не более 72 человек: 48 из них были из числа христиан, 24 из числа нехристиан. Председателем городской думы являлся городской голова.

Городская дума по своему характеру являлась учреждением, представляющим все городское общество. В ее функции входило:

1) назначение выборных должностных лиц по общественному управлению, в состав городской управы (на первое время городским головою назначается начальник города);

2) назначение упомянутым лицам содержания;

3) установление, увеличение и уменьшение городских сборов и налогов;

4) определение предметов городских расходов, а равно рассмотрение и утверждение городских смет;

5) рассмотрение и утверждение отчетов о сборе и употреблении городских сумм, о заведении городскими имуществами и вообще о действиях управы;

6) установление правил для управления городскими имуществами, сооружениями и заведениями;

7) определение общего порядка действий городской управы и прочее [3].

Городская управа под председательством городского головы избиралась из выбранных думою членов. На городскую управу возлагалось непосредственное заведение делами городского хозяйства и общественного управления «согласно правилам и указаниям, преподаваемым городскою думою. Управа ведет текущие дела по городскому хозяйству, изыскивает меры к его улучшению, исполняет определения думы, собирает нужные ей сведения, составляет проекты городских смет, взимает и расходует городские сборы на установленных думою основаниях и представляет в назначенные думою сроки отчеты о своей деятельности» [3].

Царской Россией был введен ценз: «из общего числа членов городской управы третья часть их избирается обязательно из туземцев, знающих русский язык» [4].

6 сентября 1877 года данное положение дополняется следующей нормой: «городской голова пользуется правами гласного городской думы, доколь состоит в сей должности» [7] (координирование функций исполнительных и представительных органов государственной власти на местах и сейчас присутствует в функциях главы местной администрации – хокима).

«Желательные пределы колонизации» требовали того, чтобы число русских было настолько велико, что в оседлых пунктах, по закону ассимиляции наций, можно было ожидать хороших результатов, поэтому необходимо было довести население русских переселенцев до 50 процентов всего населения края, подлежащего ассимиляции, т. е. оседлой его части [13, л. 3]. Это означало, что двери Туркестана были открыты всем подданным Российской империи. Развитие же внешних торговых сношений обеспечило наплыв людей со специальной целью наживы. При-

езжали люди различных профессий: обойщики, каменщики, портные, торговцы, чернорабочие, повара, музыканты, садовники, кузнецы, сапожники, плотники, люди, занимающиеся домашним хозяйством, рыбным промыслом, деревянным делом, даже работницы домов терпимости.

В дальнейшем поручик Н. Маев напишет в письме генерал-губернатору о Туркестанском крае следующее: «Земли Средней Азии еще и прежде, до утверждения русских в Туркестанской области, возбуждали во мне живой интерес. Пространство это не представляет одну голую, бесплодную степь, как многие привыкли думать совершенно ошибочно. Между безводными степями и солончаками находятся также и места, покрытые плодородной землею, орошенные степными речками. На таких местах представляется возможным расположить поселения крестьян, изъявивших желание переселиться в Туркестанскую область из внутренних многолюдных губерний России» [13, л. 4].

Общее число русских по городу Ташкенту, переселившихся из внутренних губерний империи, на 1 января 1880 года составляло: купцы первой гильдии – 31, второй гильдии – 137; мещане из солдат – 838, из других сословий – 399 [14, л. 18].

Последующее развитие событий показывает, что переселенцы начали обживаться, а некоторые из них (особенно лица, представлявшие купеческое сословие) стали активными участниками городского собрания и были избраны в городскую думу гласными. Данное обстоятельство вызвало недовольство среди самих чиновников русской администрации.

В ноябре 1881 года военному губернатору Сырдарьинской области приходит прошение от 73 чиновников русской администрации Ташкента, владеющих в городе недвижимым имуществом, следующего содержания: «Интересы городского общества оказались в руках значительных торговцев, фабрикантов, капиталистов и т. п., которые уже и без того держат в своем подчинении, по естественным экономическим условиям, целое население, не выделяясь в то же время из среды онаго особенным образованием. Между тем из 48 русских гласных Ташкентской Думы половина состоит из купцов-промышленников, заводчиков и капиталистов, т. е. именно таких лиц, преобладающее влияние которых на интересы городского общества правительство и старалось устранить. Но к этому надо еще прибавить, что сверх русских гласных имеются в составе Думы еще 24 гласных из туземцев, которые не знают почти никого из

жителей европейской части, кроме тех же купцов-промышленников, с которыми установили деловые отношения» [15, л. 24].

Туземное население обладало правом избирать гласных не только из собственной среды, но и из числа жителей европейской части города. Поскольку между купечеством европейской и азиатской частей города были налажены конструктивные бизнес-отношения, создавалась «легкая возможность преобладающего влияния этих лиц, и через них и выбор должностных лиц в думу, а через них и выбор должностных лиц в управу, угодных только им одним» [15, л. 24].

Высказав в своем прошении вышеприведенные соображения, авторы ходатайствовали об ограничении избирательных прав туземцев [15, л. 29].

На собрании, которое было посвящено данному вопросу, разгорелись нешуточные споры. Материалы стенограммы показывают, что были высказаны разные мнения. Например, гласные Петров и Афанасьев были убеждены, что равноправность обывателей нисколько не нарушится, если предоставленное им законом право избрания в думу представителей своих интересов будет ограничено правом избрания этих лиц исключительно из той среды, которая родственна им по обычаям и религиозным воззрениям [15, л. 29].

К.М. Максимович заметил, что заявление жителей, подавших прошение относительно преобладания в думе лиц из коммерческого сословия, неверно, так как список гласных более чем наполовину состоит из чиновников. Купечество же явилось преобладающим в думе элементом потому, что чиновники почти не посещали думские заседания [15, л. 29].

Члены комиссии из туземцев высказали мнение о том, что они не желали бы ограничивать избирательные права жителей проектируемым в прошении способом выборов городских представителей и предпочли бы оставить тот порядок избрания гласных, какой был прежде.

Гласный С.И. Лахтин, представляющий купеческое сословие, подтверждая справедливость заявления Максимовича, отметил, что он не считает возможным признать безусловную правильность мнения о незнакомстве русских с туземцами, и, в доказательство неосновательности этого взгляда, пояснил, что он, например, как торговец знает весьма многих жителей азиатской части города – людей одинаковой с ним профессии, тогда как, наоборот, совершенно незнаком с половиной русского города [15, л. 32].

Гласный М.М. Янко недопонимал, в чем именно будет заключаться вред или неудобство для городского хозяйства и самоуправления, если прошение о разграничении избирателей будет удовлетворено [15, л. 32], на что гласный Лахтин ответил: если допустить разграничение избирателей, то ни один человек из торгового сословия в думу не попадет, между тем как торговцы являются главными участниками городской кассы.

После кратких совещаний выяснилось, что большую часть доходов городская касса получает не от купечества. Председатель, находя прения окончательными и вопрос достаточно исчерпанным, приступил к отобранию голосов от каждого члена комиссии поодиночке. Большинством голосов было признано необходимым и для дела полезным прошение жителей русской части Ташкента удовлетворить [15, л. 32]. (Возможно, именно этот прецедент впоследствии и заложил основу ограничения пассивного избирательного права лиц, занимавшихся предпринимательской деятельностью.)

Словом, коренное население и их представители были принесены в жертву конфликта интересов между чиновниками и купцами царской России [17]. Не учитывалось при этом, что единство закона обуславливается распространением на него правильного юридического подхода, который должен проявляться в решениях. Представители коренного населения, конечно же, принимали участие в принятии решений, но их голос продолжал оставаться неучтенным.

Современник А.Н. Куропаткин своеобразно характеризовал отношение правительства к коренному населению: «Мы даже не вмешиваемся в их самоуправление, в их суд – управляйтесь и судитесь, как знаете, только сидите мирно, платите исправно. Ни в душу, ни в карман мы к ним не залезаем – веруйте в кого хотите, живите, как желаете. Мы их не эксплуатируем, соков из них не выжимаем... и туземцы вполне благодушествуют» [4, с. 139].

Как видим, практика и закон, которые определяют два слагаемых законотворчества, не подлежали исправлению.

Дальнейшее развитие событий показывает, что в избирательные права вводятся ограничения для лиц, которые касаются утвержденных правительством «недоимок» [13].

Согласно пункту 8 статьи 33 городского положения, в которое в 1892 году внесли некоторые изменения, лишаются права на участие в выборах лица, «за коими числится недоимка по городским сборам свыше полугодового оклада

сих сборов. Жители обязаны вносить весь годовой оценочный сбор с недвижимых имуществ к 1 марта с того года, за который следует сбор, а в случае невзноса сбор этот считается за ними недоимкой и на него начисляется пеня» [9, л. 3].

В избирательные собрания допускались лица в том случае, если недоимка была ими уплачена до опубликования избирательного списка [9, л. 3]. Деньги могли быть внесены и во время избирательного собрания [9, л. 5]. Недоимки [18] росли из года в год, а в выборах могли принимать участие только те лица, которые уплачивали штраф в виде пени [19].

Недовольство среди коренного населения росло: «Эта дума... вовлекая всех в свою жупническую алчность, разоряет наш народ, а вышестоящий чиновник, постоянно во всем доверяя чиновникам, которые надзирают над нами, не ведает об угнетении вдов и неимущих, об унижениях мусульман, если и ведает, то не прислушивается к жалобам потерпевших, и поэтому, если это и есть дума, то мы не принимаем выборы в думу» [19].

23 октября 1906 года гласные, представлявшие туземное население Ташкента, подали заявление на имя командующего войсками Туркестанского военного округа о том, что «туземный город Ташкент почти втрое превышает русский как численностью населения, так и площадью земельной территории и дает городской кассе доход, в несколько раз превышающий поступления от русской части, по своим представителям в думе имеет лишь третью часть общего числа гласных.

Ненормальность такого положения дела очевидна для всякого, однако это обстоятельство несколько не влияет на упорядочение этого вопроса, и при новом составе думы туземный город опять-таки остался притесняем числом гласных. Понятно, что при таком численном перевесе русских гласных туземные гласные не имеют возможности сделать очень многого в интересах населения, и это вызывает жалобы и недовольство горожан туземцев» [16, л. 179].

«В русском Ташкенте насчитывается жителей до 12 тысяч, в туземном Ташкенте от 70 до 75 тысяч. Русская часть города, которая в шесть раз малолюднее туземной, имеет представителей в думе 48, между тем как 75-тысячное население туземное только 24. На этом основании все вопросы, которые рассматриваются в думе, разрешаются меньшинством и весьма часто в невыгоде азиатской части города» [16, л. 179].

«Эти обстоятельства заставляют нас обратиться к Вам с настоящим заявлением, в кото-

ром мы просим Вас возбудить... ходатайство *об уравнении* (курсив наш. – Г.М.) числа гласных думы таким образом, чтобы русский и туземный город имели представителями своих интересов в думе одинаковое количество» [16, л. 182].

Данный вопрос был вынесен на повестку дня неспроста. В рассматриваемый период публикуется ряд критических статей со стороны национальной элиты о том, что нынешняя дума не тратит и одной пятой части всех выплачиваемых в виде налога денег на такие нужды, как ремонт улиц и мостов. С тех пор как была основана дума, мусульманская часть населения заплатила миллион сумов, но ни одна дорога из двенадцати ворот Ташкента так и не была отремонтирована [19].

11 ноября 1906 года по вопросу, выдвинутому туземными гласными, было созвано заседание Ташкентской городской думы. На нем были заслушаны разные мнения. Вот одно из них, высказанное городским головой: «Туземная часть города дает, будто бы, городской кассе дохода в несколько раз более русской части, оказывается безусловно неверным, а напротив, извлеченными из счетных книг городской думы цифровыми данными положительно и точно доказывается, что русская часть Ташкента дает городского дохода вдвое больше туземной его части, а также и то, что русский город не только не живет за счет доходов города туземного, а еще делится с последним и своими доходами» [16, л. 180].

Гласный П.И. Доминский заявил, что «если признать предложенный обсуждению думы вопрос об увеличении числа туземных гласных обоснованным исключительно экономической стороною дела, то он едва ли может быть рассмотрен экстренно, в одном заседании думы, ибо он, как и другие гласные, высказавшие уже свои замечания на «справку» управы, находит, что справка эта по обилию в ней цифр требует самого подробного рассмотрения, а для этого необходимо время» [16, л. 181]. Управа, представляя на благоусмотрение думы детальную справку, прочитала ее дословно. В записях стенограммы отражено, что во время чтения справки со стороны гласных Гуринова и Плетцера и туземных Саид-Карима и других слышались замечания, что справка в некоторых частях неточна и требует тщательного пересмотра и пересоставления [16, л. 181].

В особом мнении туземных гласных была высказана мысль о том, что за время существования городского самоуправления в Ташкенте благоустройство русской части совершалось и абсо-

лютно, и относительно за счет туземного города. Первое утверждение можно доказать цифрами, если подсчитать за несколько лет сумму уплаченного туземной частью налога и сумму расхода за тот же период на благоустройство туземной части города, а второе – следующими ясными соображениями: доходы города слагаются, помимо прямых налогов, из доходов оброчных статей, которые большей частью состоят в арендном пользовании туземцев. За последние годы арендная плата была очень высокой. Поступая в кассу города, она значительно поднимала его доходы, и нельзя отрицать, что заслуга в этом принадлежит именно туземцам. «Нам могут возразить на это, что и доходы от торговли также принадлежат нам, не надо упускать из вида, что мы, создавая торговлю на оброчных статьях, увеличиваем доходность и ценность тех имуществ, которые прилегают к местам торгова. Ничего подобного не замечается в туземной части города, так как там нет и таких видных оброчных статей, и того элемента, который способствует росту доходности городских недвижимостей. Если проанализировать все детали экономической жизни города, то роль *туземцев в создании богатства города окажется не меньшею, чем русских, и только в отношении степени участия их в делах общественного самоуправления они ограничены* (курсив наш. – Г.М.)» [16, л. 184].

Таким образом, во всех операциях, связанных с процессом накопления городских богатств, туземцы были равноправны с русскими, и только при распоряжении этими богатствами они имели треть моральной силы для их использования.

«Мы продолжаем утверждать, что значительная часть житейских удобств создана и поддерживается нами, причем мы оплачиваем их в большей степени, чем остальное население. Для примера укажем на конку. Это учреждение не создано бы в городе для всеобщего удобства, если бы население туземного города распределением оброчных статей не было бы вынуждено ежедневно совершать поездки в русскую часть города.

В расчет на пассажиров одного русского города бельгийское общество не рискнуло бы устройством трамвая.

Только в пределах русской части мы пользуемся дарами цивилизации. Здесь имеется больница, у нас ее нет, хотя по плотности населения туземная часть имеет большее право на подобное учреждение. В темные ночи по главным улицам русского города светят камильные фонари, наши же главные улицы тонут во мраке,

а в распутицу и в грязи, так как у нас нет почти постовых. Благодаря последним перевозка товаров и пассажиров в туземном городе обходится дороже, и при наличии возможности эксплуатации домов путем сдачи квартир внаем для бедного населения домовладельцы туземного Ташкента лишены этого дохода, ибо при существующих путях сообщения весьма немногие ищут квартиры у нас. Учет подобных дефектов нас завел бы слишком далеко, потому мы ограничиваемся перечисленным в защиту наших прав на большее участие в городских делах, чем те, которыми пользуемся в настоящее время, и переходим к указанию на неудачное предположение некоторых гласных примирить наши желания путем отдаления туземного города от русского» [16, л. 184].

«Мы полагаем, что в течение долгих лет... заслужили уравнивания не только обязанностей, но и прав в решении вопросов, касающихся нашего города, с которым мы связаны рядом поколений в нем родившихся и умерших» [16, л. 46].

В думе возникли продолжительные дебаты. Гласный Г.С. Рейслер, не отрицая права туземных гласных города желать одинакового положения с русскими гласными думы, выступил за введение всеобщего избирательного права, обосновывая это тем, что тогда не может уже возникнуть никаких и ни с какой стороны ни претензий, ни пререканий по поводу того, что в думе будет гласных «или более русских, или более туземцев» [16, л. 180].

Городской голова возразил, сказав, что при таком способе выборов и при существующем подавляющем большинстве туземцев не попадет в гласные ни один русский.

Продолжил дебаты гласный Доминский: «Закон, учреждая в Ташкенте Думу и определяя в ней число гласных из христиан или от населения русской части в 2/3, а из нехристиан в 1/3, конечно, имел в виду дать думе наибольшее число людей культурных, для того чтобы они своим образованным умом и своими знаниями благодетельно воздействовали на некультурное население аборигенов города Ташкента – туземцев и улучшили бы их жизнь. Цель эта, уверенно можно сказать, достигнута: туземное население, безусловно, благоденствует с покорением его под владычество России. Туземцы города Ташкента имеют теперь все, чем обладают русские. Русское население дает им широкий доступ в свою часть, где они и настроили массу собственных домов и торговых заведений, пользуясь всеми

удобствами жизни в этой части города и производя в ней при этом и обширную торговлю. За такое благоустройство туземцы города Ташкента должны выражать пекущемуся о них правительству лишь одну благодарность. Исходя из этого, русскому населению, как просветителю Ташкента, следует стремиться и в будущем поднять не вполне культурного еще туземца до себя, но не спускаться самому до уровня с ними» [16, л. 181].

Гласный А.В. Букрабо резюмировал все рассмотренное думою дело так: заявление гласных туземцев о том, что туземная часть дает дохода городу больше русской части, – неверно, русская часть города не живет за счет доходов туземной части, а отсюда напрашивается вывод, что просимое туземцами увеличение числа туземных гласных в думе ничем не вызывается и ничем не обосновывается [16, л. 182]. В особом мнении туземных гласных было записано, что «в основании Городового положения лежит самостоятельность действий городского общества в целом. Но генерал-адъютант фон-Кауфман не счел возможным предоставить эти права здешнему городскому обществу» [16, л. 184].

Это объяснялось тем, что генерал-губернатору К.П. Кауфману были предоставлены неограниченные полномочия к решению всяких политических, пограничных и торговых дел [6, л. 82]. «Генерал-губернатор вопреки основного принципа самоуправления установил собственною властью такие обязательные для города расходы, которые не предвидены Городовым Положением. Расходы эти по исчислению Думы составляют в данное время одну пятую всех городских доходов» [16, л. 184].

Но воля коренного населения, выражаемая «думским меньшинством», так и осталась неуслышанной. Дума большинством голосов только русских гласных постановила: просьбу туземных гласных об уравнивании их в думе в числе с гласными русскими признать «незаслуживающей уважения»...

Научный мир и теперь не перестает обращаться к тематике российско-среднеазиатских отношений, утверждая при этом весьма возмутительную точку зрения: «Проблематика российско-среднеазиатских отношений полтора вековой давности... чрезвычайно перегружена идеологизированными и эмоциональными (курсив наш. – Г.М.) оценками, которые часто подменяют научный анализ темы. В большей степени это характерно для учебной литературы, предназначенной для воспитания граждан

новых независимых государств, где важную роль играет эмоциональная мобилизация национального духа, в том числе и посредством мифологизации истории своего этноса, конструирование героики прошлого» [6, с. 71].

Не было ли еще тогда таким же «конструированным» высказывание о том, что «Туркестан не есть колония, а есть по историческому смыслу только часть русской территории. Мы были вынуждены, почти против воли, прирезать кусок к своему государству (курсив наш. – Г.М.)» [1]. Или же: «смешно звучит обвинение, касающееся лишения политических прав коренного населения, которое таковых не имело (курсив наш. – Г.М.)» [2]. Для того чтобы прийти к подобному «выводу», необходимо было детально изучить вопросы выборности на территории Узбекистана. Наши предки обладали политическими правами как на местном (избирался мингбаши, ильбеги, аксакал, мираб), так и на более высоком уровне (избирались ханы). Несомненно, та выборная практика сильно отличалась от нынешней, но первые ростки демократии были очевидны.

В продолжение своей мысли наши современники задаются некорректным вопросом: чьей жертвой для обитателей Средней Азии было стать выгодней – Российской империи или Великобритании [6, с. 73]?

Автор публикации не ставит перед собою целью вызвать чье-либо презрение или негодование по отношению к событиям давнопрошедших дней. История не имеет срока давности, и факты, описанные ею, не должны исправляться в зависимости от отношения к ней. История – та данность, которую мы не в силах изменить, но она может и должна учить.

Процесс познания прошлого обязателен для каждого человека, а в частности для исследователя. К истории избирательного права необходимо обращаться для того, чтобы знать и помнить, как зарождалась наша избирательная система, какой путь прошел народ для того, чтобы стать полноценным демократическим обществом, как развивалась национальная избирательная практика. Современный исследователь должен руководствоваться в данном вопросе не скоростью, а терпением. А пока наблюдается тенденция, при которой не изучается и не отражается генезис избирательного права Узбекистана в диссертационных исследованиях.

Все летописи, архивы и письменные источники хранят в себе много неизведанного и, несомненно, полезного для будущих поколений. Но суть в том,

чтобы каждый, кто соприкоснется с ними, имел достаточную образованность и культуру, чтобы донести их до масс с точки зрения объективности, не искажая действительности. И нет сомнения в том, что моим коллегам предстоит раскрыть еще многие страницы богатейшей истории нашего Отечества.

1. Гескетъ, С. По вопросу о колонизации Туркестана / С. Гескетъ // Туркестанские ведомости. – 6 октября 1881 г.
2. Глущенко, Е.А. Россия в Средней Азии. Завоевания и преобразования / Е.А. Глущенко. – Режим доступа: naukarus.com.
3. Гусаров, В.И. Россия в Средней Азии. Завоевания и преобразования. Е.А. Глущенко / В.И. Гусаров // Восток. Афро-азиатские общества: история и современность. – Режим доступа: <http://naukarus.com/e-a-gluschenko-rossiya-vsredney-azii-zavoevaniya-i-preobrazovaniya>.
4. Куропаткин, А.Н. Задачи русской армии / А.Н. Куропаткин // СПб : Тип. Безобразова и К. – 1910. – Т. 2. – С. 139.
5. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М. : Норма, 1999. – С. 50.
6. Масов, Р., Дубовицкий, В. Присоединение Средней Азии в России / Р. Масов, В. Дубовицкий // Россия и мусульманский мир. – 2014. – № 10. – С. 82.
7. От комиссии по введению в Ташкенте общего городского положения // Туркестанские ведомости. – 2 августа 1877 г.
8. Официальный отдел // Туркестанские ведомости. – 6 сентября 1877 г.
9. По жалобе мещанина Трофима Великанова в Сенат на неправильность выборов гласных в городскую думу г. Верном. И-1. О-18. Д-69. Л. 23.
10. Правило «О применении высочайше утвержденного 16 июня 1870 года городского положения к городу Ташкенту» // Туркестанские ведомости. – 30 августа 1877 г.
11. Туркестанский край в 1877 году // Туркестанские ведомости. – 14 февраля 1878 г.
12. Центральный государственный архив (далее – ЦГА) Республики Узбекистан. По проекту начальника г. Ташкента «Об учреждении городским хозяйством Думы». И-1. О-16. Ед. хр. 503. Л. 5.
13. ЦГА Республики Узбекистан. Письмо поручика Н. Маева «О мерах по увеличению русского населения в Туркестанской области». И-1. О-6. Ед. хр. 15. Л. 3.
14. ЦГА Республики Узбекистан. И-17. О-1. Ед. хр. 24520. Л. 18.
15. ЦГА Республики Узбекистан. Областное правление Военного губернатора Сыр-Дарьинской области. И. 1. О-16. Д. 1650. Л. 24.
16. ЦГА Республики Узбекистан. Об уравнении числа выборных в гласные Городской Думы из коренного и русского населения г. Ташкента. Ф.И.-1. О-2. Д-945. Л. 189. С. 5.
17. Юридические заметки // Туркестанские ведомости. – 11 июня 1881 г.
18. «Не внесенная в установленный законом срок часть оклада зачисляется за плательщиком недоимкой. Причины чрезмерного накопления н. заключаются, прежде всего, в несоответствии окладов с доходностью крестьянского надела, затем в усиленном применении мер взыскания (продажа скота и прочего инвентаря), ослабляющем платежную силу населения; известную долю влияния на накопление недоимок имеют также запутанность волостного счетоводства и несвоевременность требования платежей». – Режим доступа: <http://www.gunivers.ru>.
19. Тошкент шаҳар думасига сайлов (Выборы в Ташкентскую городскую думу) // Туркистон вилоятининг газетаси (газета Туркестанской области). – 21 сентября 1906 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Дроздова Валентина Григорьевна – консультант правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области (664027, г. Иркутск, ул. Ленина, 1а, e-mail: valentina_drz@mail.ru);

Игнатенко Виктор Васильевич – доктор юридических наук, профессор, Уполномоченный по правам человека в Иркутской области, заслуженный юрист Российской Федерации (664011, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, д. 40, офис 807, e-mail: ignatenko_v59@mail.ru);

Маликова Гульчехра Рихсходжаевна – доктор юридических наук, доцент Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (100003, Республика Узбекистан, г. Ташкент, ул. Ислама Каримова, 45, e-mail: pmmalikova@gmail.com);

Петров Алексей Александрович – кандидат юридических наук, заместитель руководителя аппарата Законодательного Собрания Иркутской области (664027, г. Иркутск, ул. Ленина, 1а, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru);

Петров Алексей Викторович – кандидат политических наук, доцент (664007, г. Иркутск, ул. Иосифа Уткина, д. 6, e-mail: alexey1975irk@gmail.com);

Сизов Павел Николаевич – ведущий специалист Избирательной комиссии Томской области (634050, г. Томск, пл. Ленина, 6, e-mail: sizovpn@tomsk.gov.ru);

Юсубов Эльман Сулейманович – кандидат юридических наук, доцент, председатель Избирательной комиссии Томской области, заслуженный юрист Российской Федерации (634050, г. Томск, пл. Ленина, 6, e-mail: usubov@tomsk.gov.ru).

INFORMATION ON AUTHORS

Drozdova V. – Consultant of Legal Department of The Election Commission of Irkutsk region (664027, Irkutsk, Lenin st., 1a, e-mail: valentina_drz@mail.ru);

Ignatenko V. – Doctor of Law, Professor, The Commissioner for Human Rights in the Irkutsk region, Honored Lawyer of the Russian Federation (664011, Irkutsk, Karl Marx str., 40, office 807, e-mail: ignatenko_v59@mail.ru);

Malikova G. – Doctor of Law, The Academy of the Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (100003, Republic of Uzbekistan, Tashkent, Islam Karimov St., 45, e-mail: pmmalikova@gmail.com);

Petrov A.A. – Candidate of Law, Deputy chief of staff of the Legislative Assembly of the Irkutsk region (664027, Irkutsk, Lenina str., 1 a, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru);

Petrov A.V. – Candidate of Sciences (Politology), Associate Professor (664007, Irkutsk, J. Utkin str., 6, e-mail: alexey1975irk@gmail.com);

Sizov P. – Leading specialist of the Election commission of Tomsk Region (634050, Tomsk, Lenin Square, 6, e-mail: sizovpn@tomsk.gov.ru);

Yusubov E. – Candidate of Law, Associate Professor, The chairman of the Election commission of Tomsk Region, Honored Lawyer of the Russian Federation (634050, Tomsk, Lenin Square, 6, e-mail: usubov@tomsk.gov.ru).

Подписано в печать 13.12.2018. Выход номера 18.12.2018.

Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,5. Уч.-изд. 6,48. Тираж 200 экз. Заказ №
Отпечатано ИП Зимины С.В., г. Иркутск, ул. Рабочего Штаба, 9/1