

# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

## №2 (34) 2016

Основан в 2006 году

www.irkutsk.izbirkom.ru

Научно-практический юридический журнал

### Учредитель и издатель —

Избирательная комиссия  
Иркутской области

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.

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.

Свидетельство о регистрации  
ПИ №ФС77 25053 от 24 июля 2006 г.

© Избирательная комиссия  
Иркутской области, 2016

### Содержание

#### Актуальные теоретические и прикладные вопросы российского избирательного права

*Гюлумян В.Г.* Проверка достоверности сведений, указанных  
избирателями в подписных листах, представленных  
для регистрации кандидатов ..... 2

*Киреев А.В.* Проблемы правового регулирования порядка  
документирования сбора подписей избирателей ..... 7

*Макарецев А.А.* Действительная воля избирателей и оценочные  
понятия в избирательном праве ..... 17

#### Актуальные вопросы истории российского избирательного права

*Саламатова М.С.* Цензы в российской и европейской  
избирательной практике первой четверти XX века ..... 24

#### Зарубежное избирательное право

*Антропов Р.В.* Особенности и современные тенденции развития  
избирательной системы Германии (на примере выборов  
в немецкий Бундестаг 2013 года) ..... 30

#### Избирательное право и правосудие

Определение Конституционного Суда Российской Федерации  
от 10 февраля 2016 г. № 216-О «По жалобе регионального  
отделения политической партии «Республиканская партия  
России – Партия народной свободы» в Новосибирской области  
на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «в»  
пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 Федерального закона «Об основных  
гарантиях избирательных прав и права на участие  
в референдуме граждан Российской Федерации» ..... 32

Обзор судебной практики по вопросам, возникающим  
при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права  
на участие в референдуме граждан Российской Федерации  
(утвержден Президиумом Верховного Суда Российской  
Федерации 16 марта 2016 г.) ..... 38

Сведения об авторах ..... 60

Электронная версия  
журнала «Избирательное право»  
на сайте Избирательной комиссии  
Иркутской области  
[www.irkutsk.izbirkom.ru](http://www.irkutsk.izbirkom.ru)

## ПРОВЕРКА ДОСТОВЕРНОСТИ СВЕДЕНИЙ, УКАЗАННЫХ ИЗБИРАТЕЛЯМИ В ПОДПИСНЫХ ЛИСТАХ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ДЛЯ РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ

*В.Г. Голумян, кандидат юридических наук*

Вопросы проверки сведений об избирателях, указанных в подписных листах, неоднократно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) [1]. В определении от 10 февраля 2016 года № 216-О по жалобе регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «в» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд обратил особое внимание на установленный порядок проверки данных сведений и обозначил разницу при такой проверке между избирательными процедурами и процессуальными формами.

Обстоятельства, которые послужили фактическим основанием для обращения регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области (далее – заявитель) в Конституционный Суд с указанной жалобой, следующие.

Постановлением Избирательной комиссии Новосибирской области (далее – избирательная комиссия) от 27 июля 2015 года № 81/666-5 [2] заявителю было отказано в регистрации его областного списка кандидатов в депутаты на выборах в Законодательное Собрание Новосибирской области, назначенных на 13 сентября 2015 года, ввиду предоставления недостаточного количества достоверных подписей избирателей. Избирательной комиссией признаны недействитель-

ными 1 342 подписи избирателей [3] из 11 682, соответственно количество достоверных подписей избирателей (10 340) оказалось недостаточным (при необходимых 10 657) для регистрации списка кандидатов заявителя.

Решением Новосибирского областного суда от 24 августа 2015 года [4], оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 7 сентября 2015 года [5], отказано в удовлетворении требований заявителя о признании незаконным решения указанного избирательного органа. Суды ограничились проверкой достоверности 307 (241) подписей избирателей [6] из 1 342 подписей, признанных недействительными, поскольку заявитель, как указали суды, хотя и полагал неправильной оценку избирательной комиссии в отношении всех признанных недействительными подписей, но привел обоснование ошибочности выводов избирательного органа только в отношении указанного количества подписей [7]. Судами установлено, что недействительность проверяемых подписей избирательным органом выявлялась по различным основаниям, предусмотренным в пункте 6<sup>4</sup> статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав), в том числе в связи с тем, что сведения об избирателях, указанные в подписном листе, расходятся со сведениями, предоставленными в официальной справке уполномоченного государственного органа (подпункт «в» пункта 6<sup>4</sup> данной статьи). По указанному основанию недействительными

были признаны подписи избирателей, ошибочность сведений о которых выразилась в следующем: неправильное указание адреса места жительства, фамилии, имени, отчества, даты рождения и паспортных данных избирателей. При этом суды отклонили довод заявителя о том, что официальные справки УФМС России по Новосибирской области являются недопустимыми доказательствами как не соответствующие законодательству, и указали, что наличие технических ошибок не влечет за собой вывод о недостоверности сведений, содержащихся в данных справках.

Так, суды, исследуя официальные справки, признали информацию о снятии избирателя с учета по месту жительства в 2016 году ошибочной и согласились с заявителем о достоверности подписи избирателя. Кроме того, отсутствующие в официальных справках сведения о номерах комнат в общежитиях были признаны дополнительной информацией, которая не может свидетельствовать о недостоверности подписей избирателей. В то же время суды отклонили иные доводы и приводимые заявителем доказательства многочисленных ошибок, имеющих в официальных справках.

Таким образом, в деле заявителя суды рассматривали официальные справки как допустимое доказательство и оценивали их с учетом возможной неполноты информации и технических ошибок в содержащихся в них сведениях. Тем самым суды указали, что не всякое несоответствие сведений, содержащихся в подписных листах и официальных справках, может повлечь за собой недействительность подписей избирателей. В результате из 241 проверенной подписи избирателей 31 подпись была исключена из числа подписей избирателей, ранее признанных избирательной комиссией недействительными, ввиду обнаружения судом неполноты сведений и технических ошибок в официальных справках.

В своей жалобе, поданной в Конституционный Суд, заявитель утверждал, что по-

ложения подпункта «в» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав [8] не позволяют избирательному объединению оспаривать достоверность сведений, содержащихся в официальной справке уполномоченного государственного органа, представлять доступные ему доказательства в подтверждение своих доводов и устанавливают тем самым для избирательного объединения ограничения на выдвижение списка кандидатов в депутаты, что противоречит статьям 19 (часть 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации [9].

Данная позиция заявителя, по сути, была обусловлена тем, что не все его доводы и доказательства о недостоверности сведений, содержащихся в официальных справках, были восприняты правоприменителями как надлежащие. Заявитель полагал, что многочисленные ошибки, содержащиеся в официальной справке, указывали на ее недействительность как основы для установления недостоверности подписей избирателей. По его мнению, правоприменители фактически должны были оценивать выделенные для проверки подписи избирателей на основе иных доказательств (нотариально заверенные копии паспортов избирателей, информационный сервис на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, данные ГАС «Выборы» и другие). Однако, как утверждал заявитель, препятствием для такой деятельности избирательной комиссии и судов, ограничивающим права избирательного объединения, является оспариваемое им законоположение, обязывающее оценивать подписи избирателей на основе официальной справки.

В своем решении по данной жалобе (определение от 10 февраля 2016 года № 216-О) Конституционный Суд для начала указал, что избирательные права заявителя гарантированы Конституцией Российской Федерации (статья 32), и напомнил, что государство обязано обеспечить в отношении избирательных

прав граждан осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной (постановление от 22 апреля 2013 года № 8-П). Конституционный Суд также отметил, что предметом проверки подписей избирателей по основанию, предусмотренному оспариваемыми законоположениями, являются указываемые избирателями в подписных листах сведения, к которым, согласно пункту 11 статьи 37 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, относятся фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно число и месяц рождения), адрес места жительства, серия, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

Далее Конституционный Суд указывает, что Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав установлен следующий порядок проверки данных сведений: для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях на выборах в федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, главы и депутатов представительного органа городского округа, не имеющего территориального деления, муниципального района, внутригородской территории города федерального значения используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей; для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях на иных выборах по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, также может быть использована (пункт 3<sup>1</sup> статьи 38 данного Федерального закона); недействительность содержащихся в подписных листах сведений об избирателях (а значит, и недействительность подписей избирателей) устанавливается при наличии официальной справки государственного органа либо заключения эксперта (подпункт «в» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38). Соответственно, при

проверке подписей избирателей для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, а для признания подписи избирателя недействительной в случае проверки указанных избирателем сведений требуется официальная справка государственного органа либо заключение эксперта.

По смыслу указанных законоположений в интерпретации Конституционного Суда, проверка сведений об избирателях, содержащихся в подписных листах, осуществляется в следующей последовательности.

Сначала избирательной комиссией устанавливается достоверность сведений об избирателях с использованием ГАС «Выборы», затем сведения, чья достоверность не установлена после использования данной системы, могут быть оценены на предмет их недействительности, которая, однако, может быть установлена исключительно при наличии официальных справок государственного органа либо на основании заключений экспертов.

Такая последовательность проверки, на наш взгляд, определяет необходимость оценки на предмет недостоверности только тех сведений об избирателях, информация о которых не была определена как достоверная. Соответственно, избирательной комиссией уполномоченного государственного органа могут быть запрошены официальные справки только по тем избирателям, сведения о которых не были признаны достоверными. В случае обнаружения недействительности данных сведений они должны признаваться достоверными, что тем не менее еще не свидетельствует о достоверности самих подписей, поскольку последние подлежат проверке и по иным основаниям (статья 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). В то же время установление недействительности сведений об избирателе влечет за собой признание его подписи недействительной.

В конкретном деле заявителя обжалуемое им решение избирательной комиссии исследовалось судом общей юрисдикции также на предмет соблюдения указанного выше порядка проверки сведений, указанных избирателями. При этом суд установил, что «в связи с установлением расхождений между сведениями, содержащимися в подписных листах, и данными ГАС «Выборы» избирательной комиссией был направлен запрос в Управление Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Новосибирской области о проверке 2 568 подписей избирателей». Следует отметить, что из указанного количества подписей избирателей недействительными были признаны 1 342 подписи, т. е. примерно половина из запрашиваемых для проверки. Этим подтверждается, что несовпадение сведений, содержащихся в подписных листах, с данными ГАС «Выборы» не влечет за собой автоматическое признание проверяемых сведений недостоверными. Кроме того, установленное оспариваемым законоположением требование о наличии официальной справки государственного органа как условия возможного признания избирательной комиссией сведений об избирателях недействительными является дополнительной гарантией от необоснованных решений по данному вопросу, а не механическим действием, влекущим недействительность подписей.

Имея такую материально-правовую основу, которая нашла свое подтверждение в деле заявителя, Конституционный Суд пришел к выводу о том, что правовое регулирование, предусматривающее, что признание подписи избирателя недействительной возможно при наличии официальной справки уполномоченного государственного органа и что при проверке подписей избирателей для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, устанавливает дополнительные гарантии защиты избирательных прав от произвольных решений по вопросу о

действительности (недействительности) сведений об избирателях.

Вместе с тем данная гарантия усиливается нормами пункта 7 статьи 38 и пункта 6 статьи 76 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, согласно которым предусмотрена повторная проверка подписных листов судом или избирательной комиссией в пределах подлежавших проверке подписей. Следовательно, права кандидатов и избирательных объединений обеспечиваются гарантией дополнительной проверки подписей и судебной защитой.

На наш взгляд, статус суда и особенности осуществления правосудия предоставляют более широкие возможности для проверки подписей и достоверности сведений об избирателях по сравнению с теми, которые избирательным законодательством предусмотрены для избирательных комиссий.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд, федеральный законодатель обладает 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.), но 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 (постановления от 26 декабря 2005 года № 14-П и от 22 апреля 2013 года № 8-П). При этом положения избирательного законодательства не могут рассматриваться как препятствующие вызову в суд свидетелей, их допросу, совершению иных процессуальных действий по доказыванию или оценке и проверке доказательств, включая заявление ходатайств и назначение судебных экспертиз с целью оспаривания решения избирательных

комиссий об отказе в регистрации кандидата, в том числе в части признания подписей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, недействительными и (или) недостоверными (определения Конституционного Суда от 8 декабря 2011 года № 1629-О-О и от 17 февраля 2015 года № 335-О). Исходя из этого, Конституционный Суд пришел к выводу о том, что суд, осуществляющий повторную проверку сведений, содержащихся в подписных листах, в целях проверки законности и обоснованности решения избирательной комиссии, не может быть связан исключительно данными официальной справки уполномоченного государственного органа, использованной избирательной комиссией, — он вправе запросить у уполномоченного органа информацию, необходимую для проверки достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, при наличии достаточных сомнений в обоснованности выводов избирательной комиссии об их несоответствии действительности и должен выносить свое решение на основе оценки всей совокупности доказательств, отвечающих требованиям допустимости, относимости и достоверности.

Кроме того, Конституционный Суд неоднократно указывал, что суды при осуществлении защиты избирательных прав не вправе ограничиваться формальной оценкой применения закона, а должны по каждому рассматриваемому ими делу реально обеспечивать восстановление в избирательных правах (постановление от 23 марта 2000 года № 4-П, определение от 26 мая 2011 года № 717-О-О), поскольку защита избирательных прав должна быть эффективной (постановление от 15 января 2002 года № 1-П, определения от 6 марта 2003 года № 57-О и от 23 июня 2005 года № 284-О). Отсюда следует, что суды при проверке сведений, указанных избирателями в подписных листах, устанавливают фактическую поддержку избирателями списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, и такая

проверка не должна носить формальный характер. Это означает, что выявленные судом отдельные неточности в представленных сведениях об избирателях не должны автоматически влечь за собой признание подписей избирателей недействительными. В то же время из указанных позиций Конституционного Суда, по нашему мнению, косвенно следует, что избирательные комиссии при проверке данных сведений, в отличие от суда, ограничены строгими рамками их формальной проверки, установленными избирательным законодательством. Соответственно, случай, когда суд устанавливает, что подписи избирателей, признанные недействительными, являются действительными, не всегда связан с допущенными избирательной комиссией нарушениями при их проверке. Суд в отличие от избирательной комиссии наделен более совершенным правовым инструментарием и уполномочен проводить более глубокую проверку, если имеется такая необходимость.

*Любые мнения и суждения, выраженные в данной статье, являются личной позицией автора и не могут расцениваться как официальная позиция Конституционного Суда Российской Федерации или его секретариата. Работа над настоящей статьей не входила в обязанности автора как сотрудника Конституционного Суда Российской Федерации, и Суд не несет ответственности за ее содержание.*

1. Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 октября 2010 г. № 1426-О-О, от 8 декабря 2011 г. № 1629-О-О, от 22 ноября 2012 г. № 2212-О, от 23 октября 2014 г. № 2321-О, от 17 февраля 2015 г. № 335-О. URL: <http://www.ksrf.ru>.

2. Официальный сайт Избирательной комиссии Новосибирской области: <http://www.izbirkomnso.ru>.

3. Сначала по результатам проверки, согласно итоговому протоколу проверки подписных листов от 24 июля 2015 года, недействительными были признаны 1 495 подписей избирателей, затем избирательная комиссия согласилась с решениями рабочей группы по приему и проверке документов об исключении из числа недействительных подписей 153 подписей избирателей. Однако оставшегося количества

достоверных подписей избирателей по-прежнему было недостаточно для регистрации представленного избирательным объединением списка кандидатов.

4. Официальный сайт Новосибирского областного суда: <https://oblsud.nsk.sudrf.ru>.

5. Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации: <http://www.vsrfr.ru>.

6. Как установили суды, из указанных заявителем 307 подписей избирателей 66 подписей недостоверными (недействительными) избирательной комиссией не признавались и были учтены в составе 10 340 достоверных подписей. Тем самым судами фактически проверены доводы в отношении 241 подписи избирателей.

7. Такое сужение предмета проверки изначально лишило смысла судебную проверку, поскольку установление достоверности всех данных подписей (241) в сумме с другими достоверными подписями в количестве 10 340 не образует необходимое для регистрации списка кандидатов число в 10 657 подписей ( $10\ 340 + 241 = 10\ 581 < 10\ 657$ ). При таких обстоятельствах как заявителю не имеет смысла оспаривать решение избирательной комиссии, так и суду проверять достоверность 241 подписи, поскольку очевидно, что оспаривание недействительности такого количества подписей не способно обосновать незаконность отказа в регистрации списка кандидатов по основанию предоставления недоста-

точного количества достоверных подписей избирателей. Тем самым, установив количество проверяемых подписей избирателей – 241 подпись, суд изначально определил исход дела.

8. Оспариваются законоположения, согласно которым недействительными признаются подписи избирателей, участников референдума, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности; в этом случае подпись признается недействительной только при наличии официальной справки органа, осуществляющего регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, либо на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке в соответствии с пунктом 3 данной статьи.

9. Подпункт «в» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» оспаривался заявителем только в части признания недействительными подписей избирателей, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности, при наличии официальной справки государственного органа. Вопросы же установления недействительности подписей избирателей на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке, в предмет конституционной проверки не включены.

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ СБОРА ПОДПИСЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

*А.В. Киреев*

В деятельности избирательных комиссий, политических партий и других участников избирательных правоотношений различного уровня образуется значительный массив документированной информации. Совершение избирательных действий в сменяющихся друг друга избирательных стадиях приводит к тому, что создается взаимосвязанная последовательность разнородных по степени важности документов. Одним из принципиальных видов избирательных документов является подписной лист, оформление которого, а также проверка достоверности содержащихся в нем подписей сопровождаются значительным числом документов, а итоги проверки оказывают существенное влияние

на дальнейшее участие тех или иных субъектов избирательного процесса в качестве уже зарегистрированных кандидатов.

В настоящей статье предпримем попытку сформулировать определение понятия подписного листа как вида избирательного документа, выявив его основные характеристики через цель создания; определить основные проблемы функционирования института сбора подписей, связанные с его документированием; обозначить возможные направления оптимизации существующего нормативного регулирования, применения накопившегося массива судебных решений и осмысления сложившегося в системе избирательных комиссий практического опыта, а также ряда

наблюдений, связанных с функционированием подписных листов в иных избирательных системах.

В Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) [1] не содержится исчерпывающего перечня категорий избирательного права. Так, в частности, отсутствуют определения многих понятий, широко используемых как в научной, так и в практической деятельности, к примеру, определения избирательного процесса и избирательного документа. Необходимо заметить, что последнее понятие используется в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав в качестве синонима столь же неопределенного понятия «избирательная документация».

Важность изучения в целом такого явления, как избирательный документ, отмечается в работах Л.С. Гетьман, т. к. собственно в документах «осуществляется фиксация результатов совершаемых избирательных действий и процедур» и таким образом непосредственно документально «обеспечивается переход от одной процессуальной стадии избирательного процесса к другой» [2]. Практически каждый предыдущий документ является первичным (основанием для создания) по отношению к последующему документу.

Различные подходы к изучению избирательного документа в юридической литературе детально рассмотрены, проанализированы и обобщены в работах Л.С. Гетьман. Без критики будем придерживаться итогового определения, данного указанным автором, согласно которому «избирательный документ представляет собой изготавливаемый субъектами избирательного процесса и (или) адресуемый им официальный юридический документ, за которым государство в соответствии с законодательством о выборах при-

знает существенное юридическое значение для организации и проведения выборов» [3].

Отметим, что в некоторых работах встречаются интересные отличия в определениях в части указания на «*составленный (изготовленный)*» [4] субъектами избирательного процесса «*в особом порядке*» [5]. Указание на составление (изготовление) в особом порядке можно счесть справедливым замечанием автора, если понимать под особым именно установленный нормативными правовыми актами, регулирующими правоотношения при организации выборов, специфичный порядок документирования.

Избирательный документ является разновидностью общей категории документа. Исследователи отмечают, что в настоящее время отсутствует теория документа в общественном плане, которая представляется необходимой [6]. С одной стороны, документоведы отмечают, что общедокументоведческий терминологический аппарат продолжает формироваться [7], недостаточно исследован основной термин системы [8] и нет единого понимания этой *социальной* категории [9]. В то же время некоторые правоведы выделяют, прежде всего, его *информационно-правовой* характер [10]. Как представляется, *социально-правовая* категория документа, согласимся с позицией А.В. Сулопарова и Р.Б. Семёнова, по своему содержанию и признакам не должна отличаться и в различных отраслях права [11], и в различных областях человеческого знания [12].

Отметим, что отраслевой Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон об информации) [13], определяя документ, делает акцент на способе его создания (документирования), раскрывая содержание понятия идентификации как возможность определения информации или ее носителя. Отметим также различия двух нормативных определений, зафиксированных в



ГОСТах: во-первых, недействующий в настоящее время ГОСТ Р 51141-98 [14] устанавливал равенство понятий «документ» и «документированная информация», а пришедший ему на смену ГОСТ Р 7.0.8-2013 [15] содержит только понятие «документ»; во-вторых, в ГОСТ Р 7.0.8-2013 отсутствует указание на материальность (вещественность) носителя информации [16], что связано с дальнейшими исследованиями в области электронного документа. Отметим, что при рассмотрении заявленной темы будем ориентироваться только на традиционный документ на бумажном носителе. В настоящее время подписной лист не существует в форме электронного документа, но это не означает, что через несколько электоральных циклов невозможно появление подписного листа в электронном виде.

Правоведы в своих исследованиях обычно отталкиваются от определения, данного в Федеральном законе об информации, и отмечают отдельные аспекты существования документа. Так, А.Н. Ельцов [17] называет в качестве терминологически важной характеристику документированной информации как «юридически значимой», а также возможность ее передачи (очевидно, как во времени, так и в пространстве) при установлении ее достоверности. С.И. Семилетов [18] обращает внимание на целенаправленность человеческой деятельности, «волевых действий человека» для создания документа.

Неоправданная свобода использования в своей деятельности массива терминов, относящихся к вопросам документирования, предоставленная субъектам правоотношений, приводит к отсутствию единого подхода к оформлению документированной информации, что отмечается и в смежной отрасли – менеджмента качества. Так, например, организации могут использовать в своей деятельности и локальных актах термины «записи», «документация», «протоколы», а не «до-

кументированная информация» [19]. Такое разнообразие ухудшает качество подготовки и оформления документов, на что обращают особое внимание некоторые авторы [20]. То же можно сказать и о синонимичности понятий «документация» и «документ», которая встречается, так же как и в Федеральном законе об информации, в отраслевом ГОСТе [21]. При этом существует и второй подход, в соответствии с которым термин «документация» раскрывается как совокупность документов, посвященных какому-либо отдельному вопросу [22], а также как комплект документов [23], особая организационная форма информации и нормативного, легитимного установления определения объектов [24]. Представляется возможным обозначать под избирательным документом конкретный вид (виды) документа или их логическое сочетание по тому или иному избирательному действию. Под термином же «избирательная документация» подразумевать всю систему (совокупность) видового состава избирательных документов.

Взаимосвязанная совокупность категорий избирательного права (к их числу отнесем «избирательное действие», «избирательную процедуру», «избирательный документ» и его подвид «подписной лист»), по замечанию С.Д. Князева, сосредотачивает в себе «основную юридическую нагрузку» [25]. Нормы права существуют только в «определенных языковых формах» [26], а значит, раскрывая содержание понятий, обеспечивая «исчерпывающе полную и непротиворечивую фиксацию», можно добиться «адекватного восприятия и понимания» нормативного массива отрасли права [27]. Таким образом, представляется, что метод терминологического анализа может быть применим в отношении терминологических рядов избирательного процесса, что позволит изучить применение терминов исходя из контекста их употребления и роли в совокупности терминов [28], исключить

неоднозначность трактовки и повысить качество принимаемых решений [29]. Только следующим этапом возможно определять основные направления необходимой унификации правоприменительной практики, стандартизации терминологических единиц [30] и закреплять ее результаты в нормативных правовых актах, регламентирующих электоральные правоотношения [31].

Важно рассмотреть соотношение двух разновидностей категории «документ»: официальный документ и юридический документ. Первая его разновидность определяется по автору документа, т. е. тому, кто его создал, с учетом требований оформить его в определенном порядке [32]. Вторая разновидность в научной литературе отграничивается требованием не только к оформлению, но и содержанию, имеющему значение для реализации правоотношений [33]; вовлекаемая как в практическую деятельность, так и влияющая на юридическую практику [34]. Представляется, что разделение на официальные и юридические документы несколько искусственно. Избирательный документ является разновидностью официального юридического документа, так как при организации избирательного процесса преимущество отдается документированной (зафиксированной) информации, имеющей юридическое значение [35].

Рассмотрим понятие «документирование», отраженное в ряде нормативных документов и научных работ. Теоретическое понимание и практическое осуществление документирования шире, чем просто осуществление записи информации на различных носителях по установленным правилам [36], соответственно требованиям и нормам, регламентирующим порядок записи [37], оформление документа, путем проставления необходимых реквизитов [38]. А.В. Ермолаева под документированием понимает «весь процесс создания документа, включающий в себя определение вида документа, этапы его

разработки (подготовка проекта документа), его оформление, подписание (утверждение)», предлагая использовать более точный термин «документообразование» [39]. Понимания термина «документирование» указанного автора и будем придерживаться в настоящей работе.

Действующее федеральное избирательное законодательство, по сути, предусматривает возможность регистрации кандидатов, списков кандидатов при наличии определенного пакета документов, а также при наличии необходимого количества достоверных подписей избирателей, собранных в поддержку такого выдвижения, или на основании решения о выдвижении кандидата, списка кандидатов, принятого политической партией, имеющей выдвинутого ею избранного депутата в представительном органе.

Часто именно в контексте обсуждения проблем сбора подписей возникает социально-философская категория справедливости. Представленные подписи в поддержку выдвижения как основание для регистрации кандидата – распространенная мировая практика, обеспечивающая «отсевание «бесперспективных» кандидатов без их дискриминации» [40].

Принципиальная постановка вопроса требует и признания аксиомы, сформулированной авторами, которая заключается в том, что основным «недостатком системы сбора подписей является безусловная сложность регулирования и управления ею, так как она открыта для различного рода злоупотреблений» [41], как со стороны кандидатов, так и со стороны избирательных комиссий. Сбор подписей – это, безусловно, ограничитель, но такие ограничительные требования должны быть предъявляемы к кандидатам разумно и равно для всех, в т. ч. при предоставлении личной информации, личного заявления или одобрения партии, или доказательства общественной поддержки на первичном уровне [42].

Итак, целью создания подписных листов является необходимость убедиться в наличии поддержки избирателями кандидата как личности и политической партии как бренда; раскрыть организационную состоятельность претендентов на депутатский мандат или выборную должность, их способность организовать деятельность своего штаба в широком его понимании и возможность мобилизовать своих сторонников в короткий промежуток времени; удостовериться в серьезности намерений, так как необходимость собирать подписи останавливает от принятия решения о выдвижении.

Для участников избирательного процесса, которым необходимо представлять в свою поддержку подписи избирателей, стадия регистрации кандидатов, списков кандидатов включает в себя такие процедуры, как сбор подписей избирателей, сдача подписных листов с подписями избирателей в избирательную комиссию, проверка избирательной комиссией достоверности подписей, регистрация или отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов.

Процедура сбора подписей заключается в оформлении подписного листа, основные требования к которому закреплены в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав, а также в законодательном акте, регулирующем проведение соответствующих выборов. Она начинается с момента изготовления бланка подписного листа или со дня оплаты его изготовления за счет избирательного фонда и заканчивается созданием подписного листа (подписных листов) и протокола об итогах сбора подписей. В некоторых случаях в этот промежуток времени могут быть оформлены договор о сборе подписей и список лиц, осуществляющих сбор подписей. Анализ формирования и функционирования комплекса документов, сопровождающих подписной лист на протяжении всего его жизненного цикла от момента создания до уничтожения в установленном по-

рядке, должен быть предметом рассмотрения отдельной работы.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав не содержит определение вида избирательного документа «подписной лист», однако федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации утверждены формы разных видов подписных листов, которые дифференцируются, как отмечает С.В. Турищев [43], по важным признакам – способу и субъекту выдвижения. Форма документа определяется в качестве установленной совокупности реквизитов, расположенных в определенной последовательности [44]. Очевидно, поэтому суды справедливо указывают, что «действующее избирательное законодательство различает требование к форме подписного листа и требования к его заполнению. Форма представленных заявителем подписных листов (наименование и количество строк, граф, их расположение и т. п.) соответствует форме, установленной Федеральным законом» [45]. При этом критически с юридической точки зрения можно отнести к воспроизведению форм подписных листов в соответствующих законах субъектов Российской Федерации.

Подписной лист имеет следующие реквизиты: наименование вида документа, заголовков к тексту, текст, подписи (трех категорий), даты (трех категорий), но отсутствует номер документа. На наш взгляд, к тексту относятся только данные, содержащие сведения о кандидате, кандидатах, включенных в список кандидатов. Этот текст унифицирован и представляет собой трафаретный текст, однако было бы логично предложить включение в него раздела с указанием сведений о судимости, чтобы воспроизвести весь необходимый в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав набор данных.

Предпримем попытку рассмотреть сущность понятия «подпись» в общеправовом плане и специфических понятий избиратель-

ного права «подпись избирателя», «подпись лица, осуществлявшего сбор подписей», «подпись уполномоченного представителя избирательного объединения», «подпись кандидата».

Нормативное определение понятия «подпись», несмотря на важное значение института подписи, в российском законодательстве также отсутствует. Е.А. Фурса [46], обобщив подходы цивилистики, выделяет четыре основных подхода: собственноручно написанная фамилия; собственноручно написанные гражданином фамилия, имя, отчество (полное имя); реквизит документа, включающий в себя как личную подпись, так и ее расшифровку; собственноручно исполненное графическое начертание (или собственно в обычном понимании подпись).

С третьим и четвертым подходом, очевидно, перекликается понятие «подпись», определенное ГОСТом как реквизит документа, который содержит собственноручную роспись должностного или физического лица [47]. Ранее действовавшая формулировка предусматривала только собственноручную роспись *полномочного должностного лица* [48]. Определение термина представляется недостаточно корректным, так как «собственноручно» проставляется «роспись» и в таких реквизитах, как резолюция, отметка о заверении копии, виза согласования, а также она может входить в состав реквизитов «гриф утверждения», «гриф согласования» и др. При этом в тексте ГОСТ Р 6.30-2003 при необходимости указания на собственноручную подпись используется понятие «личная подпись». ГОСТ Р 6.30-2003 раскрывает содержание понятия «подпись» через входящие в его состав элементы в отношении подписи должностного лица, а именно: наименование должности лица, подписавшего документ, личная подпись, расшифровка подписи (инициалы, фамилия) [49].

Указанный автор делает вывод на основании избирательного законодательства, что в

основу положен именно четвертый подход. Позволим не согласиться по причине, которая становится понятной при проведении процедуры проверки достоверности подписей избирателей. Действительно, избирательными комиссиями организуется проверка собственноручно исполненных графических начертаний с привлечением экспертов, но она не ограничивается только этим. Избирательные комиссии проверяют и данные, содержащиеся в сведениях об избирателях (сведения об адресе места жительства и документе гражданина Российской Федерации), т. е. устанавливается правоспособность подписантов (наличие у них активного избирательного права), что уже не связано с графическим начертанием.

Если в сфере управления в подпись, как указано выше, включается «наименование должности лица», то в избирательном процессе в составе подписи указывается статус: «кандидат», «уполномоченный представитель».

Более сложным представляется понятие «подпись лица, осуществлявшего сбор подписей», или «подпись сборщика». Рассмотрим вопрос создания подписного листа с учетом того, что под подписанием документа подразумевается процедура, сутью которой является заверение документа собственноручной подписью должностного или физического лица по установленной форме [50]. Определение ГОСТа не дает в терминологии избирательного процесса большей ясности, и, очевидно, что в контексте рассмотренных выше обстоятельств точнее было бы сформулировать, что подписанием является собственноручное проставление графического начертания, придающее документу юридическую силу. В противном случае может произойти определенное смешение с понятием «заверение копии документа», как процедуры проставления в установленном порядке реквизита «Отметка о заверении копии», обеспечивающее ей юридическую силу [51] в качестве письменного доказательства [52].

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав устанавливает требование о *заверении* подписного листа. При этом в тексте данного Федерального закона встречается следующее словосочетание: порядок заверения подписного листа устанавливается законом. Каждый подписной лист должен быть *заверен подписью* лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, и кандидатом. Если *заверительная запись* лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, внесена позднее *заверительной записи* кандидата, то все подписи избирателей признаются недействительными. Кроме того, установлена административная ответственность за *заверение* заведомо подделанных подписей (подписных листов). Все вышеуказанное не дает комплексного представления об институте заверения подписного листа. Можно привести определенную аналогию из нотариата: свидетельствуя подлинность подписи, нотариус удостоверяет, что подпись сделана определенным лицом [53].

Принципиальное отличие, вероятно, которое подразумевал законодатель, заключается в подтверждении правильности (подлинности) подписи, сделанной избирателем. Тогда можно предложить такой вариант подписи сборщика подписи с учетом прибавления текста заверительной надписи: «Я ... свидетельствую подлинность подписей избирателей, указанных на данном подписном листе, которые сделаны в моем присутствии.»

Представляется возможным с учетом всех вышеобозначенных аспектов попробовать сформулировать вариант указания в нормативном правовом акте требования к заверению подписных листов следующим образом: *«Каждый подписной лист подписывается лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, участников референдума, которое собственноручно вносит свои фамилию, имя и отчество (при наличии), 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 собственноручную подпись и дату ее внесения.*

*Каждый подписной лист после подписания лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, подписывается в поддержку: выдвижения списка кандидатов – уполномоченным представителем избирательного объединения; в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата – кандидатом; в поддержку инициативы проведения референдума – уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума. При заверении подписного листа уполномоченный представитель избирательного объединения, кандидат, уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума напротив своих фамилии, имени и отчества собственноручно ставят свою подпись и дату ее внесения.»*

Форма подписного листа предусматривает указание адреса места жительства, но Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав не регламентирует порядок действий в случае, когда у гражданина Российской Федерации имеется только регистрация по месту временного пребывания или отсутствует к моменту выдвижения и сбора подписей и та, и другая. Некоторые исследователи указывают на излишнюю регламентацию избирательных действий и процедур, в том числе и связанных со сбором подписей и оформлением подписного листа [54]. На выборах депутатов представительных органов сельских поселений можно было исключить из указания в адресе места жительства наименование субъекта Российской Федерации, также наименование соответствующего района, разместив указание этих сведений в трафаретной части текста.

Как отмечает В.В. Серегина, «правовые ограничения ставят действия индивидов в определенные рамки, сужают их возмож-

ности до юридически и сознательно требуемого состояния» [55]. Вместе с тем, по замечанию И.В. Советникова, «сущность и характер избирательных правоотношений таковы, что не всегда представляется возможным и целесообразным устанавливать жесткие рамки и ограничения, детально регламентировать все процедуры» [56]. Соглашаясь с авторами, отметим излишнюю строгость законодательства в части порядка изготовления подписных листов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. Так, пунктом 5 статьи 37 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав предусмотрено, что подписные листы должны изготавливаться за счет средств соответствующего избирательного фонда. Пункт 1 статьи 58 указанного Федерального закона содержит исключение из общего правила обязательности создания избирательных фондов, устанавливая, что при проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при определенных условиях.

Таким образом, избирательные фонды могут не создавать исключительно кандидаты по мажоритарным округам, выдвинутые теми политическими партиями, которые не собирают в поддержку подписи, а самовыдвиженцы для незначительных расходов вынуждены совершать большее количество действий, что представляется фактором, не в полной мере способствующим реализации принципа равенства кандидатов. Кандидатам, открывшим счет, требуется проводить документирование финансовой деятельности и представлять в соответствующую избирательную комиссию первый и итоговый финансовые отчеты.

В пунктах 1 и 2 статьи 37 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав закреплено минимальное количество необходимых подписей избирателей – 10 подписей. Такое количество вполне может уместиться на одном листе формата А4. С

учетом распространенности и наличия оргтехники не только у юридических, но и физических лиц, собственно кандидатов, подписные листы могли бы быть изготовлены в «домашних» условиях при внесении соответствующих изменений в законодательство.

Итак, подписной лист – общеродовой вид документа, образующийся при реализации той или иной формы непосредственной демократии, в котором фиксируется воля лица, поддерживающего инициативу. Сравнительная характеристика различных родов подписных листов, особенностей их документирования и организации проверки, как представляется, может быть предметом отдельного рассмотрения.

Попробуем сформулировать определение *подписного листа как вида избирательного документа, в котором фиксируется воля избирателя по поводу поддержки выдвижения кандидата или списка кандидатов*. Его разновидностями являются подписные листы, оформляемые в соответствии с применяемой избирательной системой в узком смысле. К избирательным документам относятся подписные листы с подписями избирателей, которые разделяются: на класс подписных листов в отношении кандидатов на выборную должность; класс подписных листов в отношении поддержки выдвижения кандидатов в состав представительного органа, который включает в себя подкласс подписных листов кандидатов, выдвинутых непосредственно (делится на группу подписных листов самовыдвиженцев и «партийных» кандидатов), и подкласс в поддержку списков кандидатов (пропорциональных списков).

К иному роду документов – документов, связанных с подготовкой и проведением референдума (по аналогии – референдумный документ), относится подписной лист в референдумном праве, который в законодательстве в соответствии с целью его создания получил название «подписной лист референдума» (см. Федеральный конституционный

закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»).

К роду документов, связанных с инициативой отзыва должностного лица, относится подписной лист в поддержку выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву, а большее разнообразие и меньшая унификация наблюдаются в формах документов, которые можно назвать «подписным листом в поддержку правотворческой инициативы на местном уровне».

В завершение статьи укажем на ряд дополнительных аспектов, представляющих общенаучный интерес и возможность провести сравнения. Так, в историческом аспекте нужно указать, что аналогичного порядка поддержания выдвижения кандидатов избирательное законодательство Российской империи на выборах депутатов Государственной Думы не предусматривало, т. к. непосредственно на избирательном собрании осуществлялась номинация (выдвижение) кандидатов, а затем – непосредственно избрание депутатов путем подачи избирательных бюллетеней [57].

В сравнительном аспекте укажем на то, что Закон о выборах в Канаде не дает определение понятия «избирательный документ» («электоральный документ», election document), но в нем перечислен открытый перечень документов, относящихся к данной категории, а именно: поданные кандидатами документы о выдвижении (в том числе и подписные листы), избирательные бюллетени, списки избирателей и др. [58]. Форма подписного листа на выборах в Канаде также содержит таблицу со следующими столбцами: имя, полный адрес, пол, подпись, а также инициалы лица, заверяющего подписной лист.

На наш взгляд, наиболее принципиально обеспечить бесконфликтное функционирование института подписного листа на выборах в органы местного самоуправления городских и сельских поселений по ряду причин:

– во-первых, масштабность и массовость распространенности таких видов муниципальных образований и, как следствие, частота проведения всех типов выборов (очередных, дополнительных, досрочных);

– во-вторых, особый статус избранных на выборах глав и депутатов представительных органов в избирательных кампаниях по выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;

– в-третьих, распространение практики формирования представительного органа муниципального района путем делегирования;

– в-четвертых, известно, что наибольшее число кандидатов выдвигается одной из парламентских политических партий, иногда кандидаты этой политической партии являются единственными представителями партийного спектра российского общества, таким образом, проблема обеспечения альтернативности на непрестижных выборах обеспечивается этой политической партией.

Основные проблемы функционирования института подписного листа можно определить таким образом:

– отсутствие единых подходов, принципов и порядка документирования и организации работы с подписными листами в избирательном процессе;

– отсутствие баланса (в некоторых аспектах излишняя строгость и «зарегламентированность», в других – излишняя лояльность и отсутствие ответственности, в том числе конституционно-правовой, за то или иное нарушение) при организации проверки достоверности подписных листов;

– отсутствие единого нормативного правового акта, ликвидирующего основные коллизии, спорные и нерешенные аспекты создания подписного листа и организации проверки достоверности подписей, или возможности децентрализованного регулирования соответствующим законом, устанавливающим порядок проведения конкретных выборов.

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2016. № 15. Ст. 2054.

2. Гетьман Л.С. Избирательный документ как объект конституционно-правового регулирования // Академический юридический журнал. 2010. № 1. С. 33.

3. Гетьман Л.С. Избирательные документы в российском избирательном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток : Дальневост. федерал. ун-т, 2010. С. 8.

4. См.: Гетьман Л.С. Избирательный документ как конституционно-правовая категория // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. № 6. С. 151.

5. См.: Гетьман Л.С. Избирательный документ как объект конституционно-правового регулирования. С. 38.

6. См.: Двоеносова Г.А. Документ – имя собственное! // Вестник РГГУ. Серия «Документалистика. Документоведение. Archivведение». 2014. № 2 (124). С. 88.

7. См.: Ларин М.В. Актуальные проблемы современного документоведения // Вестник РГГУ. Серия «Документалистика. Документоведение. Archivведение». 2014. № 2 (124). С. 140.

8. См.: Бондарь В.А. Эволюция терминологии в сфере управления документами в России в конце 1950-х – 2013 гг. : автореф. дис. ... канд. истор. наук. Екатеринбург, 2015. С. 3.

9. См.: Ларин М.В. Актуальные проблемы современного документоведения. С. 142.

10. См.: Суслопаров А.В. Значение общеправового понятия документа для модернизации российской правовой системы. Проблемы модернизации правовой системы современного российского общества : сб. докл. : в 2 т. Т. 1. / Сиб. федер. ун-т, Юрид. ин-т ; редкол. : Шафиров В.М. (отв. ред.) [и др.]. Красноярск : Центр информации, 2011. С. 242.

11. Там же. С. 241.

12. См.: Семенов Р.Б. Уголовно-правовая оценка подлога документов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Моск. гос. юрид. акад., 2006. С. 7.

13. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448; 2016. № 28. Ст. 4558.

14. ГОСТ Р 51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. Утвержден постановлением Госстандарта России от 27 февраля 1998 г. № 28.

15. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. Утвержден приказом Росстандарта от 17 октября 2013 г. № 1185-ст.

16. См.: Бондарь В.А. ГОСТ Р 7.0.8-2013 – новая терминологическая парадигма? // Документ. Архив. История. Современность. 2015. Т. 15. С. 229.

17. См.: Ельцов А.Н. Легализация документов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов : Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина, 2009. С. 7–8.

18. См.: Семилетов С.И. Документы и документооборот как объекты правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. С. 8.

19. См.: ГОСТ Р ИСО 9001-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Требования.

20. См.: Фионова Л.Р., Усманова И.В., Коровина Л.В. Унификация документов – необходимая предпосылка внедрения систем электронного документооборота // Делопроизводство. 2014. № 1. С. 27.

21. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.

22. Сухарев А.Я., Крутских В.Е., Сухарева А.Я. Большой юридический словарь. М. : Инфра-М, 2003.

23. ГОСТ Р ИСО 9001-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Требования.

24. См.: Фармонова З.Н. Нормативная правовая основа технического документирования в Российской Федерации // Вестник магистратуры. 2016. № 1-4 (52). С. 11.

25. См.: Князев С.Д. Метод избирательного права: понятие, содержание, значение // Академический юридический журнал. 2010. № 2 (40). С. 14.

26. См.: Сулейманов Б.Б. О юридическом языке (некоторые исходные моменты) // Законотворческая политика РФ: проблемы юридической техники : сб. науч. ст. / под общ. ред. Малько А.В., Костенко М.А. Таганрог : Издательство ЮФУ, 2012. С. 59.

27. См.: Князев С.Д. Указ. соч. С. 14.

28. См.: Бондарь В.А. Эволюция терминологии в сфере управления документами в России в конце 1950-х – 2013 гг. С. 15.

29. См.: Белоус Е.С. Структурно-семантическая организация понятийно-терминологического аппарата предметной области управления документацией : автореф. дис. ... канд. филол. наук. Волгоград : Волгогр. гос. ун-т, 2011. С. 7.

30. Там же. С. 20.

31. См.: Князев С.Д. Указ. соч. С. 14.

32. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.

33. См.: Каргин К.В. Юридические документы : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.

34. См.: Стародубцев С.В. Понятие и виды юридических документов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 16.

35. См.: Гетьман Л.С. Документирование действий субъектов избирательных правоотношений как деятельность, обеспечивающая реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными // Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. 2010. № 1. С. 19.



36. Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения (одобрена коллегией Главархива СССР 27 апреля 1988 г., приказ Главархива СССР от 25 мая 1988 г. № 33); ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.

37. ГОСТ Р 51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.

38. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. Методические рекомендации по внедрению ГОСТ Р 6.30-2003.

39. См.: *Ермолаева А.В.* Документационное обеспечение деятельности органов государственной власти в постсоветский период: тенденции и перспективы развития // Вестник РГГУ. Серия «Документалистика. Документоведение. Архивоведение». 2014. № 2 (124). С. 105.

40. Сравнительное избирательное право : учеб. пособие. М. : НОРМА, 2003. С. 106–107.

41. Там же. С. 107.

42. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств : документы и материалы / отв. ред. Лысенко В.И. М. : РЦИОИТ, 2008. С. 413.

43. См.: *Турищев С.В.* О совершенствовании законодательной регламентации порядка сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата // Законность и правопорядок в современном обществе. 2010. № 2-1. С. 198.

44. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.

45. Апелляционное определение Смоленского областного суда от 26 августа 2014 г. по делу № 33-3421/2014.

46. См.: *Фурса Е.А.* Что такое «подпись избирателя»: уголовно-правовой анализ // Законность и правопорядок в современном обществе. 2010. № 1. С. 322.

47. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.

48. ГОСТ Р 51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.

49. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. Методические рекомендации по внедрению ГОСТ Р 6.30-2003.

50. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.

51. Там же.

52. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3889.

53. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357. Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4293.

54. См.: *Турищев С.В.* О совершенствовании законодательной регламентации порядка сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата. С. 199.

55. См.: *Серегина В.В.* Правовая база правоограничений // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 12. С. 36.

56. См.: *Советников И.В.* Злоупотребления правом в избирательном процессе. М. : ЧеРо, 2010. 124 с.

57. Очерки по истории выборов и избирательного права : учеб. пособие. Калуга : Символ, 2002. С. 547.

58. Canada Elections Act 2000. URL: <http://laws.justice.gc.ca>.

## ДЕЙСТВИТЕЛЬНАЯ ВОЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ОЦЕНОЧНЫЕ ПОНЯТИЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

*А.А. Макарецев, кандидат юридических наук, доцент*

Развитие современного российского избирательного права демонстрирует тенденцию, при которой каждый последующий федеральный закон, устанавливающий основные гарантии избирательных прав гражд-

дан России, является менее абстрактным и более конкретным по сравнению с его предшественником. Вместе с тем в литературе отмечается, что действующие основополагающие нормативные правовые акты в

этой сфере содержат значительный объем оценочных понятий, под которыми понимаются высокоабстрактные категории права, заключающие в себе различные эмпирические свойства явлений путем закрепления их правозначимых типов, которые имеют относительно-определенное содержание и конкретизируются правоприменителями на основе усмотрения. Именно в оценочных суждениях в нормативных правовых актах выражается отношение к правовым ценностям. Выделяются следующие предпосылки закрепления оценочных понятий в избирательном законодательстве: 1) необходимость опосредования в правовых предписаниях дискреционных полномочий правоприменителей; 2) необходимость обеспечения полноты правового регулирования избирательных отношений; 3) необходимость отражения в правовых предписаниях явлений морального, этического и нравственного характера. Наличие оценочных понятий в избирательном законодательстве может объясняться и субъективными предпосылками, к которым относятся существование определенных нормотворческих традиций и устоявшихся приемов законодательной техники, недостаточное критическое заимствование понятийного аппарата из ранее действовавшего законодательства, а также недостаточная степень развития юридической науки и определенные недостатки практики создания и применения правовых предписаний [1]. Можно согласиться с М.И. Бару, который отмечал, что оценочные понятия являются своеобразным способом выражения воли законодателя [2]. Оценочные понятия конкретизируются в процессе правоприменения в каждом отдельном случае и позволяют правоприменительному органу или должностному лицу возможность самостоятельной оценки фактов с обязательным соблюдением тех общих критериев или признаков, которые предусмотрены в этом оценочном понятии [3]. В.Б. Гончаров и В.В. Кожевников подчеркивают, что выбор правопримените-

лем решения должен быть связан с целью, которая либо указывается законодателем, либо вытекает из смысла закона [4].

Признаки оценочных понятий в гражданском праве, выделенные Р.М. Нигматдиновым, можно распространить и на оценочные понятия, существующие в избирательном законодательстве. Во-первых, оценочные категории отражают абстрактные явления, установить признаки которых исчерпывающим способом невозможно или весьма затруднительно и не всегда целесообразно с точки зрения правового регулирования. Во-вторых, в оценочных категориях обобщаются различные неоднородные факты, явления, находящиеся в сфере правового регулирования. В-третьих, в ходе реализации предписаний закона, включающих оценочные категории, правоприменяющий субъект самостоятельно определяет содержание такой категории с учетом обстоятельств конкретного дела. В-четвертых, особую роль в процессе применения оценочной категории играет фактор оценки конкретной ситуации [5]. Наличие в законодательстве большого количества оценочных понятий порождает множество правовых споров, затрудняющих процесс правоприменения. Особенно много таких споров связано с оценочными понятиями, относящимися к выявлению действительной воли избирателей, что непосредственно влияет на легитимность процесса формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления [6].

Использование законодателем оценочного понятия «действительная воля избирателей» позволяет при оценке результатов голосования принять во внимание все нарушения, произошедшие в период избирательной кампании. Но при этом у лица, разрешающего дело, появляется возможность самому определить объем доказательств, соотносимых с конкретным правонарушением. Единственным элементом, который не может быть ни в коем случае исключен из объема доказательственной базы, являются количественные показатели выборов,

которые находят отражение в документах соответствующих избирательных комиссий. Так, именно посредством анализа количественных показателей выборов в различных странах мира германский профессор Д. Нолен определял уровень их демократичности [7]. Подобный подход получил развитие и при изучении избирательной практики по выборам президента США [8].

Изучение элементов, которые связывают избирательное право с другими отраслями знаний, является одним из направлений исследовательской деятельности, которая активно ведется в отечественной и зарубежной правовой науке, в связи с чем появляется довольно много исследований на стыке отраслевых наук [9]. В избирательном праве эта тенденция проявилась в изучении на основе математического анализа количественных показателей выборов [10]. Начало использования математических средств для анализа избирательного процесса связывают с американским профессором Джоном Банзафом. В одной из своих работ он подверг критике механизмы организации выборов городского совета Нью-Йорка, в ходе которых был нарушен ряд принципов избирательного права. Являясь юристом, он «перевел этот (в существенной степени математический) вопрос в политическую плоскость, однозначно высказавшись о том, что реализованная таким методом система голосования нарушала американскую конституцию. Такое переплетение математики и политики стимулировало огромный интерес к проблеме весового голосования среди теоретиков и практиков» [11]. Индекс Банзафа в настоящее время используется для оценки не только результатов выборов, но и для оценки влияния фракций в представительном органе [12]. Отечественными специалистами в сфере избирательного права количественным показателям выборов также придается важное значение. Традицией стало издание сборников, содержащих электоральную статистику выборов, как на федеральном уровне [13], так и на уров-

не субъектов Российской Федерации [14] и местного самоуправления [15].

Несоответствие, имеющееся, по мнению одного из субъектов избирательного права, в количественных показателях, может являться основанием для признания выборов недействительными. По мнению ряда ученых, теоретически даже один неправильно поданный или неправильно подсчитанный голос способен привести к невозможности с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей [16]. Необходимо отметить, что количественных показателей выборов иногда может быть недостаточно для обоснования результирующих выводов правоприменителей, но эти показатели всегда занимают в них центральное место. Фактически цифровые обозначения выборов являются единственным и всегда принимаемым судом доказательством, которое используется для обоснованности судебных решений. Ведь даже итоги голосования представляют собой лишь количественные показатели голосования по различным позициям.

Многие элементы избирательной кампании находят отражение в числовых обозначениях. К ним можно отнести число голосов, поданных за конкретных кандидатов, количество зарегистрированных избирателей или избирателей, принявших участие в голосовании, и т. д. Многообразие этих элементов делает необходимым их обобщение в категории «количественный фактор», под которым можно понимать количественные показатели, характеризующие избирательные отношения и непосредственно связанные с результатами выборов.

Избирательные правонарушения, не позволяющие выявить действительную волю избирателей на выборах, характеризуются количественной и качественной стороной [17]. В связи с этим при анализе количественного фактора необходимо принимать во внимание и иные разнообразные факты, которые имеют отношение к избирательной кампании и находят закрепление в документах. Анализ

и обобщение практики толкования и понимания этих документов судом позволяют вывести концепцию определения справедливого характера выборов. Но при этом необходимо отметить, что суд, работая с избирательными документами, довольно часто ограничивается при рассмотрении дела лишь заявленными требованиями. Так, в решении суда общей юрисдикции Ордынского района Новосибирской области от 27 апреля 2009 года обращается внимание на то, что доводы, на которые ссылается заявитель, о нарушении порядка голосования вне помещения не нашли подтверждения в ходе судебного разбирательства. Одним из нарушений, по мнению заявителя, являлось несоответствие количества избирателей, записанных в реестре как проголосовавшие вне помещения для голосования, количеству реально проголосовавших избирателей [18].

Суд отметил, что «согласно реестру заявлений избирателей о предоставлении им возможности проголосовать вне помещения для голосования на избирательном участке № 268 и представленным заявлениям, которые были исследованы в судебном заседании, всего проголосовали 70 избирателей... При этом в реестре заявлений избирателей дважды указана Ф., однако, как установлено в судебном заседании, в реестре не указано заявление С., всего вне помещения проголосовали 70 избирателей». Суд не посчитал указание фамилии избирателя Ф. в реестре дважды существенным нарушением. При этом суд сделал вывод, что именно это компенсировало отсутствие в реестре заявления С.

В правовой науке и избирательной практике до сих пор нет единого подхода в работе с количественным фактором. Используемые для его анализа средства напрямую связаны с целью, которую конкретный правоприменитель ставит перед собой. Примером, подтверждающим данный вывод, является решение Молчановского районного суда Томской области от 19 февраля 2008 года [19], в соответствии с которым были признаны недей-

ствительными выборы главы Молчановского района, проведенные 2 декабря 2007 года. Судом при рассмотрении дела было установлено, что в ходе проведения оспариваемых выборов имели место нарушения законодательства: за избирателей голосовали другие лица, не соблюдались правила голосования вне помещения для голосования, осуществлялся подкуп избирателей. В судебном решении обращалось внимание на то, что установить действительную волю четырнадцати избирателей не представляется возможным, а воля одного избирателя была учтена избирательной комиссией незаконно, так как он не обладал активным избирательным правом (в судебном решении не нашло отражение, за кого он голосовал). Голоса избирателей, содержание волеизъявления которых установить было невозможно, суд отнял от общего количества голосов, полученных победителем – кандидатом С. В связи с этим суд принял решение о признании результатов выборов недействительными.

Судебная коллегия по гражданским делам Томского областного суда в кассационном определении от 9 апреля 2008 года делает более четкий вывод: «Учитывая, что за кандидата С. проголосовало 4 068 избирателей (из 8 114 принявших участие в голосовании), из которых в отношении четырнадцати невозможно установить действительную волю избирателей, а воля одного избирателя учтена избирательной комиссией незаконно, нельзя утверждать, что кандидат преодолел установленный барьер», то есть набрал более половины голосов избирателей. В связи с этим, по мнению Судебной коллегии по гражданским делам Томского областного суда, решение суда первой инстанции о признании выборов недействительными является мотивированным и обоснованным [20].

В соответствии со статьей 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в случае, если допущенные нарушения не позволяют с

достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, суд может признать итоги голосования и результаты выборов недействительными. Именно невозможность установить содержание волеизъявления четырнадцати избирателей, что составляет 0,17 % от общего числа проголосовавших (0,34 % от числа проголосовавших за кандидата С.), и незаконно учтенная воля одного избирателя, по мнению суда, являются нарушениями, которые не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

В решении также не находит отражения логика суда по вопросу отнесения четырнадцати голосов избирателей именно к голосам, полученным кандидатом С. В ходе судебного разбирательства некоторые из этих избирателей говорили о том, что их просили проголосовать за кандидата С., но суд в конечном итоге признал невозможность установить действительную волю этих избирателей. В связи с этим было бы логично разделить данные голоса между всеми кандидатами, а не относить их к голосам, набранным кандидатом С. Для судебного органа приоритетной целью в ходе рассмотрения дела стало не определение итогов выборов, а установление действительной воли всех избирателей. Достижение обеих целей в этом случае было невозможным. В итоге воля 8 100 избирателей (99,82 %), хотя и была выражена в соответствии с законом, не повлияла на общие результаты волеизъявления.

Использование количественного фактора как доказательства в пользу изменения или неизменения, по сравнению с начальными данными, результатов выборов влечет увеличение его объема в качестве доказательственной базы. Так, возможным средством обоснования объективности результатов голосования по одним выборам может быть использование количественных результатов других выборов, проводившихся на территории данного округа. Это проявилось в ходе судебного разбирательства, связанного с результатами выборов главы муниципального образования Новосибирского района Новосибирской области.

28 октября 2004 года решением избирательной комиссии муниципального района гражданин Н. был зарегистрирован кандидатом на должность главы муниципального образования Новосибирского района. 29 ноября 2004 года решением Федерального суда общей юрисдикции Центрального района г. Новосибирска его регистрация была отменена. 5 декабря 2004 года прошли выборы главы муниципального образования, на которых победил кандидат С., набравший 19 132 голоса избирателей (58 % от общего числа избирателей муниципального образования, принявших участие в голосовании, и 23,5 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования). Всего в голосовании приняли участие 33 037 избирателей (40,23 %) [21].

16 декабря 2004 года Судебная коллегия по гражданским делам Новосибирского областного суда отменила решение Федерального суда общей юрисдикции Центрального района г. Новосибирска об отмене регистрации кандидата Н. [22]. Последний 2 декабря 2005 года обратился в Федеральный суд Центрального района г. Новосибирска с заявлением признать выборы главы муниципального образования Новосибирского района Новосибирской области недействительными, так как его неучастие в выборах не позволяет с достоверностью определить волеизъявление избирателей. Заинтересованным лицом в судебном процессе был заявлен победитель избирательной кампании. В конечном итоге Н. отказался от заявленных требований и признал результаты выборов законными. Но в данном случае интересна логика доказывания действительности выборов. Представитель избранного главы муниципального района использовал в качестве доказательства количество голосов, полученных Н. в ходе прошедших в декабре 2005 года выборов Новосибирского областного совета депутатов, когда Н. был повторно избран депутатом по округу, находящемуся на территории муниципального района.

Представитель победителя избирательной кампании не оспаривал наличие незаконного отказа в регистрации, но заявил, что этот факт не повлиял на процесс выявления действительной воли избирателей. В ходе выборов кандидат С. набрал необходимое для победы количество голосов. Реальное предпочтение избирателей, оказанное избранному главе района, косвенно находит подтверждение в количестве голосов избирателей, набранных Н. в ходе выборов Новосибирского областного совета депутатов. Существенная часть муниципального района вошла в состав пятнадцатого округа по выборам Новосибирского областного совета депутатов. На этой территории было образовано одиннадцать избирательных участков. Только в двух из них, там, где проживает и работает Н., он являлся победителем, а на остальных избирательных участках, входящих в состав муниципального района, победил другой кандидат, набравший голосов в два раза больше, чем Н. И этот результат был достигнут несмотря на то, что Н. являлся депутатом данного округа четыре года. Вследствие этого был сделан вывод о том, что Н., участвуя в выборах главы муниципального образования, не мог набрать голосов больше, чем кандидат С. Данные материалы позволяют высказать мнение, что использование количественного фактора в качестве доказательства может привести к увеличению его объема в рамках конкретного избирательного спора.

В заключение необходимо отметить, что злоупотребление оценочными понятиями в избирательном законодательстве создает правоприменителю дополнительную возможность различного толкования правовых норм. В связи с этим именно правосознанию конкретного правоприменителя отводится большая роль в установлении содержания оценочного понятия. Выделение категории «количественный фактор» позволяет провести обобщение числовых характеристик избирательного процесса и выработать ме-

тодологические основы работы с ними. Количественный фактор занимает центральное место в системе доказательственной базы справедливости выборов, не являясь при этом стабильной категорией. Объем и содержание количественного фактора, используемого для обоснования судебного решения, определяются правоприменителем самостоятельно.

Проблема содержания количественного фактора напрямую связана с оценкой контрольными органами правонарушений, совершаемых в ходе выборов. Как показал анализ судебной избирательной практики, в настоящее время отсутствует система, концепция работы с количественным фактором, которая могла бы реализовываться правоприменителем в ходе работы с ним. При этом можно согласиться с мнением, существующим в отечественной правовой науке, что при установлении стандарта оценочного понятия, каковым и является количественный фактор, следует принимать во внимание, что этот стандарт всегда будет носить примерный характер.

В связи с этим разработка концепции работы с количественным фактором ускорит закрепление в избирательных законах цели их правового регулирования, на достижение которой должны быть направлены механизмы правоприменения и средства оценки его процесса. Это предоставит правоприменителю возможность правильно определить для себя цель правового регулирования и, как следствие, выработать критерии оценки количественного фактора, среди которых должны быть как правовые, то есть закрепленные в законодательстве, аспекты, так и неправовые, связанные с моральными аспектами избирательного процесса, психической саморегуляцией избирателей. Приоритетной целью в ходе работы с количественным фактором на выборах должно быть установление их итогов на основании результатов голосования большинства избирателей, принявших в нем участие.

1. См.: *Миронов А.В.* Оценочные понятия в избирательном законодательстве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2004. С. 10, 14.
2. См.: *Бару М.И.* Оценочные понятия в трудовом законодательстве // Советское государство и право. 1970. № 7. С. 104.
3. См.: *Миронов А.В.* Оценочные понятия в избирательном законодательстве Российской Федерации. Иркутск : Ин-т законодательства и правовой политики, 2005. С. 32.
4. См.: *Гончаров В.Б., Кожевников В.В.* Проблема усмотрения правоприменяющего субъекта в правоохранительной сфере // Государство и право. 2001. № 3. С. 51.
5. См.: *Нигматдинов Р.М.* Проблема правовых понятий и оценочных категорий в гражданском процессуальном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 5.
6. См.: *Аврутин Ю.Е.* Государство и право. Теория и практика. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. С. 224.
7. См.: *Dieter Nohlen.* Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme. Verlag Barbara Budrich Opladen & Farmington Hills, 2007. S. 360, 366–367, 386.
8. См.: *Griffith B.E.* America votes! : a guide to modern election law and voting rights. American Bar Association, 2008. P. 23–35.
9. См.: *Улен Т.С.* Теория рационального выбора в экономическом анализе права // Вестник гражданского права. М. : ООО «Издат. дом В. Ема», 2011. Т. 11. № 3. С. 276.
10. См.: Проблемы выбора: теория и приложения. Сборник работ ИСА РАН по теме «Разработка математических методов для анализа данных построения моделей в задачах выбора» / под. ред. О.А. Косова и Л.А. Шоломова. М. : Эдиториал УРСС, 1998. 96 с.; *Клима Р.Э., Ходже Дж. К.* Математика выборов. М. : МЦНМО, 2007. 224 с.
11. См.: Проблемы выбора: теория и приложения. Сборник работ ИСА РАН по теме «Разработка математических методов для анализа данных построения моделей в задачах выбора». С. 5–6.
12. См.: *Алескеров Ф.Т., Кравченко А.С.* Распределение влияния фракций в Государственных думах Российской империи (1905–1917 гг.). М. : Государственный университет ВШЭ, 2005. С. 3.
13. См., например: Выборы Президента Российской Федерации. 2008 : сборник информационно-аналитических материалов / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М. : СитиПрессСервис, 2008. 328 с.; Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. 2007 : сборник информационно-аналитических материалов / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М. : СитиПрессСервис, 2008. 480 с. и др.
14. См., например: Выборы депутатов Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области. 14 апреля 2002 года. Электоральная статистика / под. общ. ред. В.Д. Мостовщикова. Екатеринбург, 2002. 60 с.; Выборы депутатов Новосибирского областного совета депутатов четвертого созыва. 11 декабря 2005 г. Избирательная практика, аналитика и электоральная статистика / под общ. ред. Т.И. Алексенко. Новосибирск, 2006. 316 с.; Выборы депутатов Законодательного Собрания Кировской области четвертого созыва 12 марта 2006 г. : электоральная статистика / под рук. Ф.А. Урванцева. Киров, 2006. 192 с. и др.
15. См., например: Выборы органов городского самоуправления Новосибирска 2004–2005 / под общ. ред. Ю.Ф. Петухова, О.А. Благо. Новосибирск, 2005. 216 с.; Муниципальные выборы в Новосибирской области 5 декабря 2004 г. / под общ. ред. Т.И. Алексенко. Новосибирск, 2006. 194 с.; Выборы главы города Красноярск и депутатов Красноярского городского Совета депутатов 2 марта 2008 г. / под общ. ред. А.Г. Лисовской. Красноярск, 2008. 158 с.; Выборы депутатов Совета депутатов города Новосибирска 14 марта 2010 г. / под общ. ред. Ю.Ф. Петухова, О.А. Благо. Новосибирск, 2010. 164 с. и др.
16. См.: *Алехичева Л.Г., Постников А.Е.* Признание недействительными итогов голосования и результатов выборов: правовые проблемы // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 28.
17. См.: *Миронов А.В.* Оценочные понятия в избирательном законодательстве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2004. С. 11.
18. Решения Суда общей юрисдикции Ордынского района Новосибирской области по заявлению об отмене решения территориальной избирательной комиссии Ордынского района Новосибирской области об итогах голосования по досрочным выборам Главы Ордынского района Новосибирской области по делу № 33-3168/2009 г. // Архив Избирательной комиссии Новосибирской области.
19. Решение Молчановского районного суда Томской области от 19 февраля 2008 г. по делу № 33-576/08 // Архив Избирательной комиссии Томской области.
20. Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Томского областного суда от 9 апреля 2008 г. № 33-576/08 // Архив Избирательной комиссии Томской области.
21. Решение избирательной комиссии муниципального образования Новосибирского района от 6 декабря 2004 г. № 14/40 «О результатах выборов главы Новосибирского района Новосибирской области». URL: <http://sr.nso.ru/izber/Pages/default.aspx> (дата обращения: 10.01.2008).
22. Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 16 декабря 2004 г. по делу № 33-3954/04 // Архив Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии.

## ЦЕНЗЫ В РОССИЙСКОЙ И ЕВРОПЕЙСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XX ВЕКА

*М.С. Саламатова, кандидат исторических наук, доцент*

В советской юридической и исторической литературе общепринятым являлось мнение о вопиющей недемократичности избирательной системы в царской России [1, 2]. Во многом авторы исходили из оценок, данных леворадикальной общественностью в начале XX в. Типичным было мнение, высказанное М. Белобородовым и Ф. Даном: «Среди избирательных систем всего мира русский избирательный закон занимает совершенно исключительное место. В нем собрано все, что есть наихудшего в какой-либо избирательной системе, измышления врагов народа всех племен и наречий послужили для правительства» [3]. Оценка В.И. Ленина Государственной Думы «как совещательного учреждения представителей помещиков и крупной буржуазии, выбранных под надзором и при содействии слуг самодержавного правительства», а самого избирательного закона «издевательством над идеей народного представительства» стала канонической в советской историографии [4].

Современные исследователи также оценивают избирательное право дореволюционной России как достаточно архаичное, не соответствующее реалиям начала XX в., характеризующееся цензовостью, многостепенностью и куриальностью [5, 6]. Однако ситуация не была столь одномерной. Отечественные исследователи нередко рассматривают дореволюционное избирательное право в современных категориях. Как представляется, корректная оценка дореволюционной избирательной системы России может быть осуществлена только в контексте электоральных реалий начала XX в. В настоящей публикации предпринята попытка сравнительного анализа российских и европейских избирательных цензов начала XX в. с целью выявления общих и специфических черт в их использо-

вании, а также установления степени соответствия российского избирательного права «европейским стандартам».

Всеобщее, равное, прямое, тайное избирательное право является основным общепринятым принципом современных выборов [7]. Под всеобщностью понимается право участия в выборах всех совершеннолетних и дееспособных граждан государства и отсутствие дискриминации по каким-либо основаниям. Цензы – специальные условия, которые ограничивают это право. Технические (в некоторых классификациях – естественные) цензы выводят из числа участников избирательного процесса недееспособных и несовершеннолетних лиц, а также не имеющих устойчивых и определенных оснований для пользования активным избирательным правом (гражданство, постоянное место жительства на конкретной территории). Охранные цензы не допускают до выборов лиц, влияние которых на политику может оказаться опасным для государственного строя (военнослужащие, государственные служащие, банкроты, должники, осужденные). Дискриминационные цензы направлены на лишение избирательных прав категорий лиц со слабой социально-правовой защищенностью.

В российской избирательной системе, введенной в 1905 году, применялись все вышеперечисленные виды цензов. С помощью технических цензов отстранялись: иностранные подданные, лица моложе 25 лет, состоящие под опекой (глухонемые, душевнобольные и признанные расточителями), бродячие иностранцы, граждане, менее года проживающие в уезде (городе) [8].

Охранные цензы трактовались чрезвычайно широко в Российской империи, с их помощью лишались избирательных прав: военные, состоящие на действительной службе; при-



знанные виновными в преступлениях, наказание за которые предполагает поражение в правах, а также в краже, мошенничестве, присвоении вверенного имущества, укрывательстве, покупке или принятии в заклад заведомо краденого или полученного через обман имущества, а также за уклонение от воинской повинности; отрешенные от должности по суду (в течение 3 лет после отрешения); состоящие под судом и следствием за все вышеперечисленные преступления, кроме уклонения от воинской повинности; банкроты; лишенные духовного сана за пороки; исключенные из сословных обществ по их приговорам. Также лишались избирательных прав губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники и их помощники (во вверенных им территориях) и занимавшие полицейские должности (работавшие на избирательном округе). Отстранение от выборов учащих также можно рассматривать в рамках применения охранных цензов (государство опасалось их влияния на политику) [9].

К дискриминационным цензам можно отнести применение гендерного (отстранение женщин) и имущественного цензов. Устанавливался различный имущественный ценз для различных курий и разрядов в куриях. Так, самый высокий имущественный ценз определялся для первого разряда курии уездных землевладельцев – обладание в уезде землей в размере от 100 до 800 десятин в зависимости от местности или недвижимым имуществом (кроме торгово-промышленного) стоимостью не ниже 15 000 рублей. По Положению о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 года, чтобы участвовать в выборах, для второго разряда курии уездных землевладельцев было достаточно 1/10 ценза, предусмотренного для первого разряда этой курии, владения в уезде церковной землей [10]. Указ об изменении Положения о выборах в Государственную Думу от 11 декабря 1905 года расширил круг избирателей от землевладельцев. Избирательное право было предоставлено управляющим и арендаторам имений, настоятелям церквей и молитвенных домов всех вероисповеданий, при условии владения церкви

в уезде землей, а также лицам, владеющим не менее года любым количеством земли или иной недвижимостью, не составляющей торгово-промышленного заведения, обложенных земскими сборами [11].

Для курии городских избирателей первоначально в Положении о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 года предусматривался достаточно высокий имущественный ценз (обладание недвижимым имуществом на сумму не менее 1 500 рублей, владение торговым предприятием первого или второго разряда или промышленным предприятием одного из первых пяти разрядов) [12]. В результате принятия Высочайшего указа об изменении Положения о выборах в Государственную Думу от 11 декабря 1905 года имущественный ценз для городских избирателей был существенно снижен. Право участия в съездах городских избирателей было предоставлено всем владеющим недвижимым имуществом, владеющим любым торгово-промышленным предприятием, уплачивающим государственный квартирный и промысловый налог, снимающим отдельную квартиру, получающим содержание или пенсию по службе государственной или по службе в земских, городских, сословных учреждениях или на железных дорогах [13]. В результате «вся масса интеллигенции и низшие слои мелких собственников полностью вовлекались в участие в выборах» [14]. Впервые избирательные права получили широкие городские слои.

Для участия в выборах в куриях рабочих и крестьян имущественный ценз не предусматривался. При этом сами выборы были трех- и четырехстепенными соответственно. Несмотря на ограниченность квоты депутатов, избравшихся рабочими, «отдельная рабочая курия была явлением новым, даже по международным стандартам, в 1906 г. впервые в Англии было избрано около 30 рабочих – это было крупным событием в политической жизни страны» [15].

В.А. Демин, анализируя проекты Положения о выборах в Государственную Думу 1905 года и историю создания цензов, отмечает, что «при разработке законов о выборах в Государ-

ственную Думу руководствовались положениями о земских выборах» [16]. Основная масса цензов была позаимствована из положений о земских выборах 1864 года и городского положения 1870 года. В ходе предварительного обсуждения указанного Положения некоторые цензы были отменены, так, например, лица иудейского вероисповедания были исключены из числа лиц, лишенных прав, поскольку руководство страны считало, что «несколько возможных депутатов-евреев не смогут радикально воздействовать на мнение Думы» [17].

Предварительно обсуждался вопрос о введении образовательного ценза. На Петергофском Особом совещании большинство высказалось против его введения, «так как грамотные крестьяне отличаются сбивчивостью понятий, увлечением газетными теориями, в то время как неграмотные обладают более цельным мирозерцанием, проникнуты охранительным духом и обладают эпической речью, а также из-за трудности определения наличия грамотности» [18].

Условия применения имущественного ценза для различных курий также позаимствовали из положения о земствах 1864 года, при этом размер имущественного ценза для курии уездных землевладельцев имел еще более древнее происхождение. По грамоте на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 1785 года право участия в дворянских выборах предоставлялось дворянам, имеющим не менее 100 душ крепостных мужского пола. После отмены крепостного права вместо этого был установлен земельный ценз, примерно равняющийся 100 крестьянским наделам. Этот ценз в округленном виде попал в положение о земских учреждениях 1864 года, а затем в несколько сниженном виде (в связи с повышением стоимости земли), но с учетом не всей земли, а лишь облагаемой земским сбором, – в положение о земских учреждениях 1890 года и затем закреплен в Положении о выборах в Государственную Думу 1905 года.

Какова была численность электорального корпуса в дореволюционной России в результате применения многочисленных избирательных цензов? Данные о численности изби-

рателей в России в 1905–1907 гг. существенно разнятся. Проблема заключается в том, что электоральная статистика в 1905 году учитывала избирателей в уездных и городских собраниях, а также выборщиков от крестьянской и рабочей курии. Количество избирателей от крестьян и рабочих на первичном уровне возможно оценить только приблизительно.

У многих советских и российских историков и правоведов имеются сведения о 15 % населения Российской империи, имевших право голоса на выборах до 1917 года [19]. Эти данные опираются на подсчеты Н.И. Лазаревского [20]. По другим данным, на выборах в Первую и Вторую Государственную Думу имели право голоса 25 млн жителей Российской империи [21]. Если учесть, что население Российской империи в 1905 году составляло 144,7 млн чел. [22], и исключить население моложе 25 лет, иностранцев, осужденных, умалишенных и т. д., то избирательным правом обладало около 24 % населения Российской империи. Подсчеты, проведенные Н.Б. Селунской и Л.И. Бородкиным на примере избирателей Москвы и Санкт-Петербурга, также подтверждают, что численность избирателей столичных городов составляла около 20 % (без рабочих) [23].

Насколько дореволюционная избирательная система была адекватна европейским электоральным реалиям начала XX в.? Понимание принципа всеобщности избирательного права существенно отличалось от современного. В начале XX в. общепринятыми в мире являлись высокий возрастной, гендерный, профессиональный (для военнослужащих и государственных служащих) цензы, ценз оседлости. Менее распространенными являлись образовательный, имущественный, моральный цензы. При этом наличие этих ограничительных цензов не мешало считать избирательное право в этих государствах всеобщим.

В первой четверти XX в. в большинстве европейских стран действовал высокий возрастной ценз: в Англии, США, Италии, Франции, Португалии – 21 год, Австрии и Венгрии – 24 года, а в Бельгии, Германии, Голландии, Ис-

пани – 25 лет [24]. Активное избирательное право начиналось не ранее 21 года – возраста полного совершеннолетия, когда человек получал право вступать во владение наследством, мог совершать сделки и т. д. Этот ценз казался приемлемым в первой четверти XX века и только после Второй мировой войны стал восприниматься анахронизмом. Понижение возрастного ценза до 18–19 лет началось даже не после Второй мировой, а лишь в 1960–1970-е гг. В Австрии возрастной ценз опустился в 1968 году, в Великобритании – в 1969-м, ФРГ – в 1970-м, США – в 1971-м, во Франции – в 1974-м, в Италии – в 1975-м, Испании – в 1978-м, Бельгии – в 1979 году [25]. На общемировом фоне введение высокого возрастного ценза (25 лет) в российском избирательном праве в 1905 году являлось обычным.

Гендерный ценз (ограничивающий участие женского населения в выборах) также был общепринятым в мире в первой четверти XX века. До 1917 года женщины имели право участвовать в выборах лишь в Новой Зеландии, Австралии, Австрии, Дании, Исландии, Норвегии и Финляндии [26]. В конце XIX в. женщины Англии и США получили избирательное право только на выборах в местные органы власти [27]. В большинстве развитых европейских государств женщины получили избирательные права в результате длительной борьбы: в Англии – в 1918 году, Германии – с 1919 года, Венгрии – с 1925-го, Испании – с 1931-го, во Франции и Италии – в 1945-м, в Бельгии – в 1948-м, Швейцарии – в 1971 году [28]. Ограничение женского населения в избирательных правах в дореволюционной России на европейском и общемировом фоне выглядело также обычным явлением.

Ценз оседлости (постоянного проживания) не является редкостью до сегодняшнего дня во многих развитых демократических государствах, а в начале XX в. был общепринятым. Например, в ФРГ в определенной местности необходимо проживать не менее 3 месяцев, во Франции – 6 месяцев [29]. Наличие данного ценза на выборах объясняется необходимостью проживания в городе, районе (общине)

с целью знакомства с особенностями, проблемами данной местности. Применение ценза оседлости имело в дореволюционной России определенную специфику. Помимо отстранения от выборов проживающих менее года в уезде (городе) также лишались прав «бродячие инородцы». Ценз оседлости в царской России понимался буквально (не имели право голосовать кочевые народы). В.В. Водовозов объяснял введение ценза оседлости тем, что «бродячих инородцев сложно усчитать», и «поголовной неграмотностью этого населения» [30].

Профессиональный (служебный) ценз направлен на ограничение избирательных прав граждан по признаку профессиональной деятельности, мотивируется это тем, что характер ряда профессий в принципе несовместим с активным участием в политической жизни. Как правило, речь идет о лишении избирательных прав военных, служащих правоохранительных органов, а также священнослужителей [31]. В начале XX в. этот ценз использовался во многих европейских государствах, в т. ч. и в дореволюционной России [32]. Специфической чертой использования профессионального ценза являлось отстранение от выборов не только военнослужащих, но и высших чинов администрации и представителей полиции. Хотя неучастие администрации в выборах являлось традиционным для России, это можно рассматривать как попытку государства ограничить использование административного ресурса на выборах.

Имущественный ценз вводился для отстранения от выборов малоимущих слоев населения и значительно сужал электорат. Для XIX – начала XX в. была характерна постепенная либерализация имущественного ценза в европейских государствах. Например, в Англии в результате трех избирательных реформ (1832, 1867, 1885 гг.) был существенно расширен избирательный корпус, право голосовать было предоставлено всем собственникам земли или другой недвижимости (с доходом не менее 10 фунтов) и всем квартиронанимателям [33]. До избирательной реформы 1832 года активным избирательным правом обладало лишь 4,4 %

взрослого населения страны, в результате ее проведения – 7,5 %, после проведения реформы 1867 года – 16,4 %. Только реформа 1885 года, значительно понизив имущественный ценз, расширила и электоральный корпус до 30 % взрослого населения страны [34].

Не всегда этот процесс был линейный. Во Франции до момента, когда был окончательно отменен имущественный ценз (1875 г.), неоднократно происходило то ужесточение, то либерализация имущественного ценза. После Великой французской революции в 1791 году 16 % взрослого населения было вправе участвовать в выборах, затем в 1795 году имущественный ценз был увеличен, а доля имевших право на участие в выборах снизилась до 8 %. В 1817 году имущественный ценз был установлен в размере 300 франков прямого налога, что позволило участвовать в выборах только около 0,3 % взрослого населения страны. Революция 1830 года повлекла снижение имущественного ценза для пользования активным избирательным правом до 200 франков прямого налога. В результате революции 1848 года во Франции было провозглашено всеобщее избирательное право. Но уже в 1850 году был вновь введен имущественный ценз. Наконец, по Конституции 1875 года в Палату депутатов отменялся имущественный ценз [35].

В Венгрии до 1908 года применялся очень высокий имущественный ценз (ежегодный доход не менее 210 крон, уплата налога не менее 20 крон или владение домом не менее чем из 3 комнат), в итоге электорат Венгрии составлял 5,9 % взрослого населения. В Италии до 1919 года также использовался высокий имущественный ценз, право голоса предоставлялось только зажиточным налогоплательщикам, составлявшим 2,4 % взрослого населения страны [36].

В избирательном праве России имущественный ценз выполнял не вполне свойственную ему функцию. Если в европейских государствах с его помощью ограничивали в правах неимущие слои, то в России крестьянам и рабочим предоставлялись избирательные права вне зависимости от их состоятельности. Избранники всех сословий получали

право представительства в Государственной Думе. Но представительство это было различным. Для ограничения прав беднейших слоев использовался не имущественный ценз, а многостепенность и куриальность выборов.

Одним из важных показателей всеобщности выборов является численность электорального корпуса. Во Франции, имевшей, по признанию современников, одну из наиболее демократичных избирательных систем в конце XIX – начале XX в., использовался высокий возрастной, профессиональный, гендерный и ценз оседлости. В итоге из 40 млн совершеннолетнего населения голосовали 12 млн (около 30 % взрослого населения) [37]. В Англии в 1914 году электорат составлял около 30 % взрослого населения страны, и только к 1931 году избирательный корпус численно сравнялся с совокупностью совершеннолетних подданных – 96,6 % [38]. Электоральный корпус в России в 1905–1906 гг., составляя около четверти населения, был вполне сопоставим с избирательным корпусом передовых государств начала XX в.

В российской дореволюционной избирательной системе применялся широкий набор различных цензов: технических, охранительных и некоторых дискриминационных, и с точки зрения современного избирательного права оно, конечно, не являлось всеобщим. Избирательные цензы, существовавшие в дореволюционной России, с одной стороны, были традиционными для Российской империи, с другой стороны, в декабре 1905 года многие из них значительно демократизировали или отменили вовсе.

Представители либеральной, а особенно социал-демократической общественности начала XX в. требовали введения всеобщего избирательного права (без применения принятых в начале XX в. избирательных цензов), которое еще ни в одном европейском государстве введено не было.

Стереотипная точка зрения на избирательное право Российской империи как исключительно недемократическое и не всеобщее нуждается в некоторой корректировке. Избирательные цензы, используемые в России,

хотя и имели некоторую специфику, тем не менее соответствовали европейским электоральным практикам начала XX в. Численность электорального корпуса России в 1905–1906 гг. вполне сопоставима с европейскими показателями. Это признавали и правоведы начала XX в., так, В.М. Гессен, анализируя избирательный закон 1905 года, отмечал, что «по числу лиц, пользующихся избирательным правом, русская избирательная система приближается к системе всеобщего избирательного права» [39].

При этом избирательные цензы в дореволюционной России обладали рядом существенных особенностей по сравнению с европейскими. Наиболее специфическим было применение имущественного ценза не с целью отстранения от выборов неимущих слоев, а для отнесения к определенной курии и предоставления тех или иных преференций на выборах. Отстранение от выборов высшей администрации и полиции также выглядело необычным способом ограниченного использования административного ресурса.

1. См., например: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 260–262.
2. См., например: *Аврех А.Я.* Царизм и третьеиюньская система. М., 1966.
3. *Белобородов М., Дан Ф.* Рабочие депутаты в первой Государственной Думе. СПб, 1906. С. 2.
4. *Ленин В.И.* Бойкот булыгинской Думы и восстание // Полн. собр. соч. Т. 11. С. 166.
5. См., например: *Кравец И.А.* Конституционализм и российская государственность начала XX в. : учеб. пособие. М., 2000.
6. См., например: *Селунская Н.Б., Бородин Л.И., Григорьева Ю.Г., Петров А.Н.* Становление российского парламентаризма начала XX в. М., 1996. С. 17–37.
7. Сравнительное избирательное право : учеб. пособие. М., 2003. С. 16.
8. Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. // ПСЗ Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд. II-е. СПб., 1908.
9. Там же.
10. Там же.
11. Именной высочайший указ об изменении Положения о выборах в Государственную Думу от 11 декабря 1905 г. // ПСЗ Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд. II-е. СПб., 1908.

12. Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. // ПСЗ Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд. II-е. СПб., 1908.
13. Именной высочайший указ об изменении Положения о выборах в Государственную Думу от 11 декабря 1905 г. // ПСЗ Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд. II-е. СПб., 1908.
14. *Селунская Н.Б., Бородин Л.И., Григорьева Ю.Г., Петров А.Н.* Указ. соч. С. 28.
15. *Острогорский М.* Демократия и политические партии. М., 1927. Т. 1. Англия. С. 137.
16. *Демин В.А.* Государственная Дума России: механизм функционирования. М., 1996. С. 15.
17. Там же. С. 16.
18. Там же.
19. Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга, 2002. С. 551.
20. *Лазаревский Н.И.* Русское государственное право. СПб., 1913. Т. 1. С. 480.
21. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический словарь / сост. А.А. Танин-Львов. М., 2001. С. 308.
22. Брачность, рождаемость и смертность в России и в СССР / под ред. А.Г. Вишневого. М., 1977. С. 62.
23. *Селунская Н.Б., Бородин Л.И., Григорьева Ю.Г., Петров А.Н.* Указ. соч. С. 35–36.
24. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. С. 11, 31, 73, 89, 101, 174, 192, 297, 373.
25. Там же.
26. Там же.
27. Сравнительное избирательное право : учеб. пособие. М., 2003. С. 33.
28. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. С. 11, 31, 73, 89, 101, 174, 192, 297, 373.
29. Там же.
30. *Водовозов В.В.* Всеобщее избирательное право и применение его в России // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. М., 2003. С. 383.
31. Сравнительное избирательное право : учеб. пособие. М., 2003. С. 31.
32. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. С. 11, 31, 73, 89, 101, 174, 192, 297, 373.
33. Там же. С. 72.
34. Сравнительное избирательное право : учеб. пособие. М., 2003. С. 17.
35. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. С. 373–374.
36. Там же. С. 88–89, 192.
37. *Кудрин Н.* Очерки современной Франции. М., 1902. С. 18.
38. *Krieger J.* Britain // European Politics in Transition. Lexington ; Toronto, 1992. P. 38.
39. *Гессен В.М.* Новый избирательный закон // Право. 1905. № 50. С. 3963.

## ОСОБЕННОСТИ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ГЕРМАНИИ (НА ПРИМЕРЕ ВЫБОРОВ В НЕМЕЦКИЙ БУНДЕСТАГ 2013 ГОДА)

*Р.В. Антропов, кандидат юридических наук, доцент*

Сегодня в ряде российских публикаций продолжает проводиться тезис о том, что в Германии на выборах в парламент применяется смешанная избирательная система, но, по сути, это не совсем так. Данная точка зрения не разделяется немецкими юристами и политологами, которые определяют свою избирательную систему как «персонализированную пропорциональную» или же как «избирательное право, основанное на принципе пропорционального представительства». В настоящей статье мы кратко рассмотрим некоторые особенности избирательной системы Германии, а также последствия ее реформы 2013 года.

Немецкий Бундестаг (нем. der Deutsche Bundestag) – сердце немецкой демократии, поскольку является избираемым представительством всего немецкого народа. Бундестаг – это парламент Германии, важнейшая задача которого – выработка федерального законодательства. К другим его не менее значимым функциям относят контроль за деятельностью правительства, утверждение федерального бюджета и выборы федерального канцлера (нем. Bundeskanzler).

В Бундестаге 18-го созыва представлены четыре фракции. Блок Христианско-демократический союз – ХДС / Христианско-социальный союз – ХСС (нем Die CDU/CSU-Fraktion) со своими 311 депутатскими креслами – крупнейшая фракция. Вторая по величине фракция – Социал-демократическая партия Германии – СДПГ (нем. SPD-Fraktion) с 193 местами. Левая партия (нем. Die Linke) с 64 местами и Союз 90/Зеленые (нем. Bündnis 90/Die Grünen) с 63 местами.

Количество мест определяет силу фракции и является решающим фактором для за-

мещения должностей в Совете старейшин (нем. Ältestenrat), состоящем из федерального президента (нем. Bundestagspräsident), пяти заместителей и 23 депутатов, работы в комитетах (нем. Ausschüsse). Всего в немецком Бундестаге 18-го созыва заседает 631 депутат (нем. Abgeordnete).

Каждый парламент нового созыва, традиционно собираясь в берлинском Рейхстаге на свое учредительное заседание, выносит на повестку выборы председателя Бундестага, в функции которого входит проведение пленарных заседаний, и четырех членов президиума, а также принимает регламент немецкого Бундестага.

Согласно 38-й статье Основного закона, депутаты избираются в ходе всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов. Право избирать имеют все совершеннолетние граждане Германии, достигшие по меньшей мере 18 лет. Кроме того, для реализации права голоса последние три месяца необходимо прожить непосредственно в Германии. Пациенты психиатрических клиник, равно как и люди, чье избирательное право (право избирать и быть избранным) лишено вследствие судебного решения, голосовать не могут.

По данным авторитетного немецкого еженедельного информационно-политического журнала «Focus Online» и Федерального статистического ведомства Германии (нем. Statistisches Bundesamt Deutschland), на выборах в немецкий Бундестаг 2013 года теоретически могло быть задействовано 61,8 млн избирателей из 80,5 млн жителей Германии [1]. Из данного числа 31,8 млн избирателей составляют женщины и 30 млн – мужчины. В 2013 году насчитывалось около

3 млн граждан, готовых отдать впервые свой голос на выборах. Молодыми избирателями (нем. *Erstwähler*), впервые участвующими в выборах, стали те, кто родился в период с 28 сентября 1991 года по 22 сентября 1995 года.

Из 299 избирательных округов (нем. *Wahlkreise*) 32 округа были образованы впервые. Причиной тому стало, в частности, движение населения (изменение численности и состава населения). По немецкому законодательству, если численность населения в среднем отклоняется более чем на 25 процентов, границы округов должны создаваться заново. Такие перемены произошли в федеральных землях Гессен и Мекленбург – Передняя Померания. В то время как в Гессене устанавливалось по меньшей мере 22 прямых мандата (нем. *Direktmandate*) в Бундестаг, в Мекленбурге – Передней Померании число снизилось с семи до шести. Самая густонаселенная федеральная земля Северный Рейн – Вестфалия имеет 64 избирательных округа, а Бремен – лишь два.

Анализ отечественной учебной литературы для высшей школы показал, что отдельные книги и пособия об избирательной системе ФРГ (о выборах в парламент ФРГ) упоминают о ней как о смешанной, т. е. соединяющей элементы мажоритарной и пропорциональной систем [2].

В иных авторитетных российских электронных источниках также встречается тезис о том, что в Германии применяется смешанная избирательная система [3]. Однако это не совсем так. Сами немцы определяют свою избирательную систему как «персонализированную пропорциональную» или же как «избирательное право, основанное на принципе пропорционального представительства» (нем. «*personalisiertes Verhältniswahlrecht*») [4].

Существенный вклад в теорию избирательного права и процесса внесли такие современные немецкие ученые-юристы, как Йоахим Бенке и его 249-страничная работа «Избира-

тельная система Федеративной Республики Германия: логика, техника и практика пропорциональных выборов» [5], Хеннинг Назе и его 155-страничная работа «Германия избирает: аналитика и прогнозы выборов в Бундестаг» [6], Дитер Нолен и его 588-страничная работа «Избирательное право и партийная система: к теории и опыту избирательной системы» [7] и некоторые другие исследователи, серьезно обогатившие немецкую правовую доктрину глубоким анализом особенностей избирательного права и процесса в ФРГ.

Анализ специализированных источников показал, что немецкий избиратель на выборах в Бундестаг располагает двумя голосами. Свой «первый голос» (нем. *Erststimme*) гражданин отдает за депутата в своем одномандатном округе, который будет представлять одну из 16 федеральных земель (свой регион) в Бундестаге. «Второй голос» (нем. *Zweitstimme*) предназначен для голосования за партийный список, от чего в дальнейшем зависит партийная структура парламента, а также и то, какая именно фракция или партийная коалиция будет иметь большинство для избрания бундесканцлера.

Таким образом, 598 депутатов немецкого Бундестага избираются, по сути, на пропорциональной основе по партийным спискам, но персональный состав половины законодателей, т. е. 299 депутатов, определяют немецкие избиратели самостоятельно. Важно учитывать, что кандидат в депутаты, получивший большинство «первых голосов», избирается независимо от того, каким будет итоговый результат на выборах его партии.

Очевидно, есть определенные основания определять немецкую избирательную систему как смешанную, поскольку в систему пропорциональных выборов интегрированы элементы мажоритарной системы.

Новый метод расчетов депутатских мест как главная новелла реформы избирательной системы ФРГ 2013 года выдал дополнительно 29 «уравнивающих мандатов» (нем. *Ausgleichsmandate*), потребность в которых

возникает тогда, когда определенная немецкая партия получает больше прямых мандатов, чем это соответствует доле «вторых голосов», – так называемые «перевесные мандаты» (нем. Überhangmandaten). При данных обстоятельствах «уравнивающие мандаты» передаются другим партиям, вошедшим в парламент, пока общее количество мандатов на партию (прямые мандаты плюс партийные списки) не будет точно отражать долю полученной партией «вторых голосов». Из 29 «уравнивающих мандатов» 13 пришлось на CDU, 10 – на SPD, 4 – на Die Linke и 2 – на Bündnis 90/Die Grünen. Суммарно 598 регулярных мандатов, 4 «перевесных мандата» и 29 «уравнивающих мандатов» окончательно определили состав депутатов немецкого Бундестага на 631 место.

Таким образом, мы выяснили, что немецкую избирательную систему в России часто определяют как смешанную по причине того, что одна половина депутатов Бундестага избирается по одномандатным округам, а другая – по партийным спискам. Но на практике дело обстоит не совсем так, поскольку при выборах в Бундестаг действует пропорциональная система. При этом значение «первых» голосов состоит в том, чтобы избира-

тели непосредственно могли определить персональный (личный) состав половины парламента.

1. Die wichtigsten Zahlen und Fakten zur Bundestagswahl URL: [http://www.focus.de/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/tid-33408/61-8-millionen-waehler-299-wahlkreise-die-wichtigsten-zahlen-und-fakten-zu-bundestagswahl\\_aid\\_1095513.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/tid-33408/61-8-millionen-waehler-299-wahlkreise-die-wichtigsten-zahlen-und-fakten-zu-bundestagswahl_aid_1095513.html) (дата обращения: 05.02.2016).

2. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник. М. : «Юристъ», 1997. С. 407; Комкова Г.Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник для бакалавров / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, О.В. Афанасьева. 3-е изд., испр. и доп. М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013. С. 116; Сафонов В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для бакалавров / В.Е. Сафонов, Е.В. Миряшева. М. : Издательство Юрайт, 2012. С. 156.

3. Парламентские выборы в Германии: процедура и результаты. URL: <http://ria.ru/spravka/20130922/964773637.html> (дата обращения: 05.02.2016).

4. Das personalisierte Verhältniswahlrecht URL: <http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/62524/personalisierte-verhaeltniswahl?p=all> (дата обращения: 05.02.2016).

5. Behnke Jo. Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl. Baden-Baden : Nomos Verlag, 2007. 249 S.

6. Nase H. Deutschland wählt: Analysen und Prognosen zur Bundestagswahl. Berlin : Berliner Wissenschafts-Verlag, 2013. 155 S.

7. Nohlen D. Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme. Stuttgart : UTB GmbH Verlag, 2013. 588 S.

## ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРАВОСУДИЕ

Конституционный Суд Российской Федерации 10 февраля 2016 года принял определение, которым отказал в принятии к рассмотрению жалобы регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В своей жалобе в Конституционный Суд заявитель оспаривал конституционность подпункта «в» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому недействи-



тельными признаются подписи избирателей, участников референдума, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности; в этом случае подпись признается недействительной только при наличии официальной справки органа, осуществляющего регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, либо на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке в соответствии с пунктом 3 данной статьи.

По мнению заявителя, указанные законоположения не позволяют избирательному объединению оспаривать достоверность сведений, содержащихся в официальной справке уполномоченного государственного органа, представлять доступные ему доказательства в подтверждение своих доводов и устанавливают тем самым для избирательного объединения ограничения на выдвижение списка кандидатов в депутаты, что противоречит статьям 19 (часть 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд указал, что правовое регулирование, предусматривающее, что признание подписи избирателя недействительной возможно при наличии официальной справки уполномоченного государственного органа и что при проверке подписей избирателей для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, устанавливает дополнительные гарантии защиты избирательных прав от произвольных решений по вопросу о действительности (недействительности) сведений об избирателях. Вместе с тем положенная в основу данного правового регулирования проверки подписных листов презумпция достоверности сведений, содержащихся в официальных справках компетентных государственных органов, не означает, что такие сведения во всех случаях соответствуют действительности, а потому не исключает возможности их оспаривания. Положения избирательного законодательства не могут рассматриваться как препятствующие вызову в суд свидетелей, их допросу, совершению иных процессуальных действий по доказыванию или оценке и проверке доказательств, включая заявление ходатайств и назначение судебных экспертиз, с целью оспаривания решения избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата, в том числе в части признания подписей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, недействительными и (или) недостоверными.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 10 февраля 2016 г. № 216-О****ПО ЖАЛОБЕ****РЕГИОНАЛЬНОГО ОТДЕЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ  
«РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ПАРТИЯ РОССИИ – ПАРТИЯ НАРОДНОЙ  
СВОБОДЫ» В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА НАРУШЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ПОДПУНКТОМ  
«В» ПУНКТА 6<sup>4</sup> СТАТЬИ 38 ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ЗАКОНА «ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ  
И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ  
ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

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

заслушав заключение судьи Ю.Д. Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации региональное отделение политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области оспаривает консти-

туционность подпункта «в» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому недействительными признаются подписи избирателей, участников референдума, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности; в этом случае подпись признается недействительной только при наличии официальной справки органа, осуществляющего регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, либо на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке в соответствии с пунктом 3 данной статьи.

Как следует из представленных материалов, постановлением избирательной комиссии Новосибирской области от 27 июля 2015 года региональному отделению политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области было отказано в регистрации его об-

ластного списка кандидатов в депутаты на выборах в Законодательное Собрание Новосибирской области ввиду признания недостоверными (недействительными) 1 342 из 11 682 представленных им подписей избирателей.

Решением Новосибирского областного суда от 24 августа 2015 года, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении заявления регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области о признании решения указанного избирательного органа незаконным также было отказано. Суд установил, что недостоверность (недействительность) проверяемых подписей избирательным органом определялась по различным основаниям, предусмотренным положениями статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в том числе исходя из того, что сведения в подписном листе расходятся со сведениями, представленными в официальной справке уполномоченного государственного органа. При этом суд указал, что наличие технических ошибок не влечет за собой вывод о недостоверности сведений, содержащихся в данных справках.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не позволяют избирательному объединению оспаривать достоверность сведений, содержащихся в официальной справке уполномоченного государственного органа, представлять доступные ему доказательства в подтверждение своих доводов и устанавливать тем самым для избирательного объединения ограничения на выдвижение списка кандидатов в депутаты, что противоречит статьям 19 (часть 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, по смыслу статей 17 (часть

1), 32 (части 1 и 2), 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им положений Всеобщей декларации прав человека (статья 8), Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 2 и подпункт «а» пункта 3 статьи 2) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 6), государство обязано обеспечить в отношении избирательных прав граждан осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной; из этого исходит и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, согласно которой в случае нарушения провозглашенных в данной Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, 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) (Постановление от 22 апреля 2013 года № 8-П).

2.1. В силу подпункта «в» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» проверке подлежат указываемые избирателями в подписных листах сведения, к которым, согласно пункту 11 его статьи 37, относятся фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно число и месяц рождения), адрес места жительства, серия, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. Данные сведения образуют предмет проверки подписей избирателей по основанию, предусмотренному оспариваемым законоположением. Согласно пункту 6<sup>1</sup> статьи 38 по результатам проверки подписей избирателей и соответствующих им сведений об избирателях, содержащихся в подписных листах, подпись избирателя может быть при-

знана достоверной либо недостоверной (недействительной).

Для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях на выборах в федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, главы и депутатов представительного органа городского округа, не имеющего территориального деления, муниципального района, внутригородской территории города федерального значения используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей; для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях на иных выборах по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, также может быть использована (пункт 3<sup>1</sup> статьи 38 данного Федерального закона). Кроме того, согласно подпункту «в» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 названного Федерального закона недействительность содержащихся в подписных листах сведений об избирателях (а значит, и недействительность подписей избирателей) устанавливается при наличии официальной справки государственного органа.

Таким образом, правовое регулирование, предусматривающее, что признание подписи избирателя недействительной возможно при наличии официальной справки уполномоченного государственного органа и что при проверке подписей избирателей для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, устанавливает дополнительные гарантии защиты избирательных прав от произвольных решений по вопросу о действительности (недействительности) сведений об избирателях.

Вместе с тем положенная в основу данного правового регулирования проверки подписных листов презумпция достоверности сведений, содержащихся в официальных справках компетентных государственных органов, не означает, что такие сведения во

всех случаях соответствуют действительности, а потому не исключает возможности их оспаривания.

2.2. Положениями пункта 7 статьи 38 и пункта 6 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривается, что повторная проверка подписных листов может быть осуществлена только судом или вышестоящей избирательной комиссией в случае обжалования решения избирательной комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов) или об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, закон, определяя способы и формы судебной защиты нарушенных избирательных прав, должен гарантировать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия и решения, препятствующие надлежащему осуществлению избирательных прав; конституционные требования об обеспечении правосудием прав и свобод человека и гражданина определяют необходимость применения судами адекватных форм и способов защиты нарушенных избирательных прав, недопустимость одной только констатации нарушений, отказа от применения компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, исключения ответственности допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса (постановления от 26 декабря 2005 года № 14-П и от 22 апреля 2013 года № 8-П). Соответственно, положения избирательного законодательства не могут рассматриваться как препятствующие вызову в суд свидетелей, их допросу, совершению иных процессуальных действий по доказыванию или оценке и проверке доказательств, включая заявление ходатайств и назначение судебных экспертиз, с целью оспаривания решения избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата, в том числе в части

признания подписей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, недействительными и (или) недостоверными (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 1629-О-О и от 17 февраля 2015 года № 335-О).

Следовательно, суд, осуществляющий повторную проверку сведений, содержащихся в подписных листах, в целях проверки законности и обоснованности решения избирательной комиссии, не может быть связан исключительно данными официальной справки уполномоченного государственного органа, использованной избирательной комиссией, – он вправе запросить у уполномоченного органа информацию, необходимую для проверки достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, при наличии достаточных сомнений в обоснованности выводов избирательной комиссии об их несоответствии действительности и должен выносить свое решение на основе оценки всей совокупности доказательств, отвечающих требованиям допустимости, относимости и достоверности.

Кроме того, согласно части 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении дел по жалобам на нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации не связан основаниями и доводами заявленных требований и вправе в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным правоотношениям, определять обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дел.

3. Таким образом, оспариваемое законоположение, действующее в системе норм избирательного законодательства, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации предусматривает гарантии обеспечения избирательных прав граждан, кандидатов и избирательных объединений и само по себе

конституционные права заявителя не нарушает.

Проверка же законности и обоснованности правоприменительных решений по делу заявителя, в том числе на предмет правильности оценки доказательств, не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
В.Д. Зорькин

*Официальный интернет-портал  
правовой информации  
<http://www.pravo.gov.ru>, 2 марта 2016 г.*

**ОБЗОР**  
**СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ВОПРОСАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ**  
**ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ О ЗАЩИТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ**  
**И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**(утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации**  
**16 марта 2016 г.)**

Верховным Судом Российской Федерации по итогам избирательной кампании 2014 г. и 2015 г. проведено обобщение дел, связанных с разрешением споров о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, рассмотренных Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в судебном заседании в апелляционном и кассационном порядке (далее – Судебная коллегия по административным делам).

В 2014 г. в апелляционном порядке Судебной коллегией по административным делам рассмотрено 142 дела, из них по 8 делам судебные постановления отменены, что составило 3,6 % от общего количества дел:

- по 1 делу производство прекращено;
- по 7 делам решение отменено с вынесением нового решения.

Для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции передано 3 дела. При этом отменено одно решение районного суда и одно апелляционное определение областного суда.

В 2015 г. в апелляционном порядке Судебной коллегией по административным делам рассмотрено 83 дела, из них по 9 делам судебные постановления отменены, что составило 11 % от общего количества дел:

- по 2 делам производство прекращено;
- по 7 делам решение отменено с вынесением нового решения.

Для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции передано 2 дела. При этом отменено 2 апелляционных определения областного суда.

В производстве Судебной коллегии по административным делам находились следующие категории дел:

- об отмене регистрации кандидата;
- об отмене регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов;
- об отмене регистрации списка кандидатов;
- об отмене решения избирательной комиссии.

При рассмотрении дел указанной категории суды руководствуются:

- Конституцией Российской Федерации;
- федеральными законами от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ), от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (далее – Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ), от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ);

конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Обобщение судебной практики показало, что при рассмотрении указанной категории дел судами в целом соблюдаются требования действующего законодательства о защите избирательных прав, а также разъяснения, данные Верховным Судом Российской Федерации в постановлении Пленума от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Анализ судебных постановлений позволили выделить следующие основные вопросы.

## I. Вопросы материального права

### 1. Требования к сведениям, представляемым для регистрации кандидата, списка кандидатов

#### 1.1. Сведения о судимости

*Неуказание сведений о судимости является основанием для отказа в регистрации кандидата.*

Д. обратился в суд с заявлением об оспаривании решения избирательной комиссии об отказе в его регистрации кандидатом в депутаты.

Судом установлено, что Д. в избирательную комиссию представил заявление о согласии баллотироваться без указания сведений о судимости.

Пунктом 2<sup>1</sup> статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ определено, что, если у кандидата имелась или имеется судимость, в заявлении о согласии баллотироваться указываются сведения о судимости кандидата, а если судимость снята или погашена, также сведения о дате снятия или погашения судимости.

Согласно подпункту «е» пункта 24 статьи 38 этого же федерального закона сокрытие кандидатом сведений о судимости, которые должны быть представлены в соответствии с пунктом 2<sup>1</sup> статьи 33 указанного федерального закона, является основанием для отказа в регистрации кандидата.

По информации, представленной Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации, Д. имеет погашенную судимость.

С учетом изложенного, установив факт неуказания кандидатом сведений о своей судимости, суд пришел к выводу о законности решения избирательной комиссии об отказе Д. в регистрации кандидатом в депутаты.

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения (определение от 22 августа 2014 г. № 83-АПГ14-10).

Аналогичная позиция отражена в определениях Судебной коллегии по административным делам от 22 августа 2014 г. № 83-АПГ14-11, от 25 августа 2014 г. № 5-АПГ14-33, от 5 сентября 2014 г. № 30-АПГ14-4, от 8 сентября 2014 г. № 127-АПГ14-4, от 8 сентября 2014 г. № 127-АПГ14-5, от 22 сентября 2014 г. № 92-АПГ14-20.

*Обязанность уведомления избирательной комиссии о наличии судимости возникает у кандидата после вступления в законную силу постановленного в отношении его приговора суда и сохраняется вплоть до дня голосования.*

Решением областного суда отменена регистрация кандидата в депутаты областной Думы К. на основании подпункта «з» пункта 7 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ в связи с установлением факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости.

Суд принял во внимание, что постановленный в отношении К. приговор суда на момент уведомления избирательной комиссии о выдвижении и представления документов для регистрации кандидатом в депутаты не вступил в законную силу, в связи с этим у К. не имелось оснований для указания сведений о своей судимости.

Вместе с тем суд пришел к выводу, что обязанность представить такие сведения возникла у К. после вступления в законную силу постановленного в отношении его приговора суда, однако, вопреки требованиям за-

кона, указанные сведения в избирательную комиссию от кандидата не поступили вплоть до дня голосования, что послужило основанием для отмены регистрации К. в качестве кандидата в депутаты областной Думы. При этом суд указал, что в силу пункта 17 статьи 63 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ в случае необходимости внесения в изготовленный бюллетень изменений, касающихся сведений о кандидате, эти изменения по решению комиссии, зарегистрировавшей кандидата, могут быть внесены членами территориальной, окружной или участковой комиссии от руки либо с использованием технических средств. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации согласилась с указанными выводами и решение суда оставила без изменения, отвергнув доводы К. о невозможности представления сведений о своей судимости в период после вступления приговора суда в законную силу до дня голосования (определение от 13 сентября 2014 г. № 83-АПГ14-20).

*Кандидат вправе уточнить сведения о себе, в том числе сведения о своей судимости, до рассмотрения вопроса о его регистрации.*

Решением суда отказано в удовлетворении требований У. об отмене постановления избирательной комиссии о регистрации кандидата в депутаты П. в связи с сокрытием П. сведений о своей судимости.

Как установлено в судебном заседании, в заявлении П. о согласии баллотироваться сведения о судимости приведены не были. Однако П. до рассмотрения избирательной комиссией вопроса о его регистрации кандидатом в депутаты представил информацию о наличии у него судимости и ее погашении.

Проанализировав нормы закона и фактические обстоятельства дела, суд пришел к выводу о том, что представление сведений о своей судимости кандидатом до дня рассмотрения вопроса о его регистрации является правом кандидата на уточнение сведений о нем, реализованным в порядке, определенном пунктом 1<sup>1</sup> статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, оставляя решение суда без изменения, указала, что у избирательной комиссии отсутствует обязанность информировать кандидата о несоблюдении требований закона к оформлению заявления о согласии баллотироваться в части неуказания сведений о судимости, однако в случае самостоятельного выявления отсутствия в представленных документах сведений, необходимых для уведомления о выдвижении и регистрации, кандидат вправе по собственной инициативе до дня рассмотрения вопроса о регистрации дополнить сведения о себе, касающиеся в том числе судимости, а также обозначить дату ее снятия или погашения.

Судебная коллегия также согласилась с выводом суда первой инстанции об отсутствии установленной законом обязанности кандидата представлять в избирательную комиссию документы, подтверждающие судимость кандидата, поскольку это не следует из пунктов 2, 2<sup>2</sup> и 3 статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, установивших перечень документов, необходимых для регистрации кандидата (определение от 1 сентября 2014 г. № 16-АПГ14-10).

*Гражданин не имеет пассивного избирательного права до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости за совершение тяжкого преступления.*

Решением избирательной комиссии Б. отказано в регистрации кандидатом в депутаты. Не согласившись с данным решением, Б. оспорил его в суде.

Решением суда Б. отказано в удовлетворении его требований.

Подпунктом «а<sup>1</sup>» пункта 3<sup>2</sup> статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ установлено, что не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости.



Судом установлено, что Б. осужден за совершение тяжкого преступления и со дня снятия с него судимости прошло менее десяти лет.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что Б. не обладает пассивным избирательным правом и избирательная комиссия правомерно отказала ему в регистрации кандидатом в депутаты.

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения (определение Судебной коллегии от 28 августа 2015 г. № 67-АПГ15-50).

### 1.2. Сведения о работе (роде занятий)

*Непредставление имеющихся подтверждающих документов о роде занятий влечет отказ в регистрации кандидата.*

М. обратился в суд с заявлением об оспаривании решения избирательной комиссии об отказе в его регистрации кандидатом в депутаты, ссылаясь на то, что все необходимые документы в соответствии с пунктом 3<sup>1</sup> статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ он представил в установленный законом срок и основания для отказа ему в регистрации в качестве кандидата отсутствовали.

Согласно пункту 57 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ род занятий – это документально подтвержденная деятельность кандидата, приносящая ему доход, а также статус неработающего кандидата: пенсионер, безработный, учащийся (с указанием наименования учебного заведения), домохозяйка, временно не работающий.

Судом установлено, что избирательная комиссия во исполнение пункта 1<sup>1</sup> статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ своевременно уведомила М. об отсутствии в нарушении пункта 2 и подпункта «б» пункта 2<sup>2</sup> статьи 33 этого же федерального закона в представленных им для регистрации документах копии пенсионного удостоверения. Однако М. указанные сведения восполнены не были.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что М. не представил документы, подтверждающие изложенные в заявлении

о согласии баллотироваться сведения о роде занятий, в связи с чем решением избирательной комиссии ему было отказано в регистрации кандидатом в депутаты.

Судебной коллегией по административным делам данное решение оставлено без изменения (определение от 29 сентября 2014 г. № 92-АПГ14-21).

*Отсутствие в заявлении о согласии баллотироваться сведений о роде занятий является существенным нарушением кандидатом законодательства о выборах.*

Р. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии, которым ему отказано в регистрации кандидатом на должность губернатора в связи с тем, что он не представил сведения о месте работы либо роде занятий и документы, их подтверждающие.

Судом установлено, что Р., в нарушение требований пункта 2 статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, в заявлении о согласии баллотироваться кандидатом на должность губернатора в качестве рода занятий указал на выполнение им общественной работы на безвозмездной основе. Между тем данный вид деятельности в силу пункта 57 статьи 2 названного федерального закона не может быть отнесен к приносящему доход роду занятий, который должен быть указан в заявлении кандидата.

Доводы Р. о том, что им представлялось в избирательную комиссию его пенсионное удостоверение, судом признаны необоснованными, поскольку доказательства данному обстоятельству не были представлены и опровергались описью принятых комиссией документов, подписанной лично Р. и уполномоченным представителем выдвинувшего его избирательного объединения. Кроме того, заявителем в качестве его рода занятий в заявлении о согласии баллотироваться статус пенсионера указан не был. При этом, несмотря на уведомление избирательной комиссией кандидата о неполноте представленных сведений, отмеченные недостатки Р. устранены не были.

С учетом изложенного суд на основании подпункта «в<sup>2</sup>» пункта 24 статьи 38 Федераль-

ного закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ отказал Р. в удовлетворении его требований.

Судебной коллегией по административным делам данное решение оставлено без изменения (определение от 8 сентября 2014 г. № 39-АПГ14-3).

*Сведения об основном месте работы могут подтверждаться копией трудовой книжки либо иными документами, установленными действующим законодательством.*

Судами первой и апелляционной инстанций удовлетворены требования Л. об отмене решения избирательной комиссии о регистрации С. кандидатом в депутаты. В обоснование своих требований Л. ссылался на то, что С. вместе с заявлением о согласии баллотироваться не представила документ, подтверждающий основное место работы кандидата.

Региональным законом определено, что документами, подтверждающими место работы, должность либо род занятий кандидата, являются: трудовая книжка, лицензия, билет члена творческого союза, пенсионное удостоверение, справка органа, уполномоченного в сфере занятости населения (для безработных), либо иные установленные действующим законодательством документы.

При рассмотрении кассационной жалобы Судебная коллегия исходила из того, что законодательство о выборах, в частности подпункт «б» пункта 2<sup>2</sup> статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, не содержит прямого указания на вид документа, которым должны быть подтверждены сведения об основном месте работы кандидата, и не предусматривает представления в подтверждение данного обстоятельства копии трудовой книжки.

С учетом названных положений и норм регионального закона суд кассационной инстанции пришел к выводу о том, что справка с места работы может являться документом, подтверждающим указанные в заявлении о согласии баллотироваться сведения об основном месте работы (роде занятий) кандидата.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия пришла к выводу об отсутствии осно-

ваний для признания незаконным и отмены решения избирательной комиссии о регистрации кандидата С. и отменила состоявшиеся по делу судебные постановления (определение Судебной коллегии по административным делам от 13 сентября 2014 г. № 33-КГ14-4).

*Указание кандидатом в заявлении о согласии баллотироваться данных об осуществлении полномочий депутата без уточнения сведений о том, что эти полномочия осуществляются на непостоянной основе, не свидетельствует о неполноте обязательных сведений о кандидате либо ненадлежащем оформлении избирательных документов, если представленные документы не искажают информацию о нем.*

М. обратился в суд с заявлением о признании незаконным и об отмене решения избирательной комиссии о регистрации Ф. В обоснование своих требований ссылался на то, что в нарушение пунктов 2 и 2<sup>2</sup> статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ Ф. в заявлении о согласии баллотироваться указал, что является депутатом, но не уточнил, что данные полномочия он исполняет на непостоянной основе, и не представил соответствующий документ, подтверждающий данное обстоятельство.

Согласно пункту 2 и подпункту «б» пункта 2<sup>2</sup> статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, в заявлении должны быть приведены сведения об этом и наименование соответствующего представительного органа, а также приложены копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом.

Судом установлено, что в заявлении о согласии баллотироваться, поданном в избирательную комиссию, Ф. указал сведения об основном месте работы, о занимаемой должности, а также о том, что является депутатом представительного органа муниципального образования.

Отказывая в удовлетворении требований М., суд отметил, что неуказание Ф. в заявлении о согласии баллотироваться уточнения «на непостоянной основе» не свидетельствует о неполноте обязательных сведений о кандидате, не влияет на восприятие избирателями информации о кандидате, не искажает информацию о нем и не является нарушением принципа равенства кандидатов, закрепленного пунктом 1 статьи 39 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

При этом суд исходил из того, что указание кандидатом Ф. места основной работы одновременно с тем, что он является депутатом, свидетельствует об исполнении им полномочий депутата именно на непостоянной основе. В случае исполнения им обязанностей депутата на постоянной основе сведения об этом указывались бы в разделе «основное место работы или службы, занимаемая должность».

Судом также установлено, что предусмотренная законом обязанность по представлению копии документа, подтверждающего то, что кандидат является депутатом, Ф. выполнена надлежащим образом. К заявлению о согласии баллотироваться им были приложены справка об осуществлении полномочий депутата, а также копия удостоверения депутата.

Судебная коллегия по административным делам оставила данное решение суда без изменения (определение от 11 декабря 2015 г. № 86-АПГ15-5).

Аналогичная позиция отражена в определениях Судебной коллегии по административным делам от 1 сентября 2014 г. № 16-АПГ14-10, от 5 сентября 2014 г. № 33-АПГ14-6.

### 1.3. Иные сведения

*Указанные в заявлении о согласии баллотироваться сведения об образовании должны подтверждаться соответствующими документами.*

С. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии о регистрации М. кандидатом в депутаты, ссылаясь на то, что в нарушение требований законодательства о выборах М. вместе с заявлением

о согласии баллотироваться в избирательную комиссию не представил документы об образовании.

Согласно подпункту «б» пункта 2<sup>2</sup> статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ к заявлению о согласии баллотироваться прилагаются копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании.

Судом установлено, что в избирательную комиссию М. была представлена копия диплома об окончании техникума на фамилию другого лица. Документов, устанавливающих факт принадлежности данного диплома М. или подтверждающих изменение им фамилии, представлено не было.

Поскольку документы, подтверждающие сведения об образовании М., отсутствовали, суд обоснованно удовлетворил заявление С. об отмене регистрации М. кандидатом в депутаты.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации отказано в передаче жалобы в суд кассационной инстанции (определение от 13 сентября 2014 г. № 33-КГ14-3).

*Ненадлежащее оформление сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей за пределами территории Российской Федерации влечет отмену решения о регистрации кандидата.*

Суд удовлетворил требования Е. об отмене постановления избирательной комиссии о регистрации О. кандидатом в депутаты. В своем заявлении Е. ссылаясь на то, что в справках, поданных в избирательную комиссию, О. неправильно оформила сведения об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации.

Пункт 3<sup>1</sup> статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ устанавливает, что вместе с заявлением о согласии баллотироваться в избирательную комиссию также должны быть представлены составленные по форме, предусмотренной указом Президента Российской Федерации, сведения о принадлежащем кандидату, его супругу и несовер-

шеннолетним детям недвижимым имуществом, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера кандидата за пределами территории Российской Федерации, а также сведения о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей; сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

В случае отсутствия у названных лиц недвижимого имущества и обязательств имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, а также в случае несовершения ими сделок по приобретению земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в соответствующих графах справок проставляется запись об отсутствии имущества, обязательств имущественного характера и сделок. Кроме того, сноской «4» к графе «ИНН» таблицы 1 указанных справок указывается ИНН (идентификационный номер налогоплательщика) при его наличии (пункт 3 Указа Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 546).

Судом установлено, что на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен был рассматриваться вопрос о регистрации кандидата О., справка об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами Российской Федерации в графе раздела 4 «Обязательства имущественного характера»

не заполнена, сведения о наличии или об отсутствии имущественных обязательств О. не внесены, в справках об имуществе и о расходах кандидата О. не указан ИНН.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, среди документов, представленных О. для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, имелись документы, оформленные с нарушением требований закона, и отменил постановление избирательной комиссии о регистрации кандидата в депутаты О. на основании подпункта «в<sup>1</sup>» пункта 24 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Судебной коллегией по административным делам данное решение оставлено без изменения (определение от 9 сентября 2014 г. № 16-АПГ14-12).

Аналогичная позиция отражена в определении Судебной коллегии по административным делам от 25 августа 2014 г. № 11-АПГ14-11.

## **2. Представление подписей, необходимых для выдвижения кандидата**

### **2.1. Требования к количеству подписей, необходимых для выдвижения кандидата на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**

*Недостаточное количество подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представленных в поддержку выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), влечет отказ в регистрации кандидата.*

П. обратилась в суд с требованием об отмене постановления избирательной комиссии, которым ей отказано в регистрации кандидата на должность губернатора. В обоснование своих требований заявитель ссылалась на то, что какое-либо содействие со стороны избирательных объединений или политических партий в сборе достаточного количества под-

писей ей не оказывалось, в связи с чем выполнить данное условие для нее оказалось невозможным.

Пунктом 17 статьи 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ определено, что на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в поддержку выдвижения кандидатов собираются подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований; число указанных подписей определяется законом субъекта Российской Федерации.

Согласно закону субъекта Российской Федерации для поддержки выдвижения кандидата на должность губернатора необходимо представить 266 подписей, из которых должно быть 49 подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах и действующих глав муниципальных районов и городских округов не менее чем в 28 муниципальных районах и городских округах.

Судом установлено и не оспаривалось П., что ею в избирательную комиссию представлено 249 достоверных подписей. Из числа лиц, поддержавших П., 21 являются депутатами муниципальных районов и городских округов в 16 муниципальных районах и городских округах.

С учетом того, что П. в избирательную комиссию представлено недостаточное количество подписей, суд отказал в удовлетворении заявленных требований.

Оставляя данное решение без изменения, Судебная коллегия также согласилась с выводом суда первой инстанции о том, что причины, по которым заявителю не удалось собрать нужное количество подписей в свою поддержку, не имеют правового значения, поскольку федеральный закон не обязывает депутатов обосновывать свое решение об отказе в поддержке кандидата на выборах должностного лица субъекта Российской Федерации (опре-

деление Судебной коллегии по административным делам от 8 сентября 2014 г. № 46-АПГ14-7).

*В случае поддержки депутатом либо главой муниципального образования более одного кандидата на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации засчитывается подпись, которая по времени была проставлена раньше.*

Р. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии, которым ему отказано в регистрации кандидатом на должность губернатора, в том числе в связи с недостаточным количеством представленных для регистрации достоверных подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, необходимых для регистрации кандидата на должность губернатора.

Согласно пункту 20 статьи 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, если при проверке подписи будет выявлено, что депутат либо глава муниципального образования поддержал более одного кандидата, засчитывается подпись, которая по времени была проставлена раньше.

В результате проверки, проведенной избирательной комиссией, 5 подписей не были зачтены, поскольку те же депутаты ранее проставили свои подписи в листах поддержки выдвижения другого кандидата на должность губернатора. В связи с этим подписей, представленных Р. в свою поддержку, оказалось недостаточно для регистрации кандидатом.

При таких обстоятельствах суд, руководствуясь пунктами 17 и 20 статьи 37, подпунктом «д<sup>1</sup>» пункта 24 статьи 38 указанного федерального закона, признал законным решение избирательной комиссии об отказе в регистрации Р. в качестве кандидата на должность губернатора.

Судебной коллегией по административным делам данное решение оставлено без изменения (определение от 8 сентября 2014 г. № 39-АПГ14-3).

Аналогичная позиция содержится в определениях Судебной коллегии по административным делам от 25 августа 2014 г. № 42-АПГ14-1, от 29 августа 2014 г. № 42-АПГ14-2, от 1 сентября 2014 г. № 42-АПГ14-4, от 9 сентября 2014 г. № 67-АПГ14-7.

*Подлинность подписи депутата представительного органа муниципального образования и (или) избранного на муниципальных выборах главы муниципального образования на листе поддержки кандидата должна быть нотариально засвидетельствована.*

С. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии об отказе в его регистрации кандидатом на должность губернатора в связи с недостаточным количеством представленных для регистрации достоверных подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований.

Согласно пункту 18 статьи 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ подлинность подписи указанных выше депутата или главы муниципального образования на листе поддержки кандидата должна быть нотариально засвидетельствована.

Разрешая спор, суд руководствовался статьями 1 и 39 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате», в силу которых в случае отсутствия в населенном пункте нотариуса право совершать нотариальные действия имеет в том числе специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления в соответствии с Инструкцией о порядке совершения нотариальных действий, утвержденной приказом министра юстиции Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 256 (далее – Инструкция).

Пункт 8 Инструкции предусматривает, что при совершении нотариального действия на документы проставляется собственноручная подпись должностного лица и оттиск печати местной администрации поселения или муниципального района с изображением Государственного герба Российской Федерации.

При рассмотрении дела установлено, что в нарушение требований пункта 18 статьи

37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ С. представил 50 листов поддержки кандидата без надлежащего нотариального засвидетельствования подлинности подписей депутатов и глав муниципальных образований, поскольку в данных листах поддержки при заверении подписей должностным лицом местного самоуправления не был предоставлен оттиск печати местной администрации муниципального образования с изображением Государственного герба Российской Федерации.

Региональным законом, закрепляющим дополнительные гарантии избирательных прав кандидатов, определено, что в случае признания подписи депутата представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования в листе поддержки кандидата недостоверной осуществляется замена этого листа поддержки иным листом, оформленным в соответствии с этим законом, с подписью того же депутата представительного органа, главы муниципального образования не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата.

Избирательная комиссия направила в адрес кандидата С. уведомление о выявленных недостатках при оформлении подписей и предоставила ему срок для замены листов поддержки иными листами, оформленными в соответствии с требованиями закона, с подписями тех же депутатов представительных органов, глав муниципальных образований. Однако правом на исправление недостатков в листах поддержки заявитель не воспользовался.

При таких обстоятельствах суд не нашел оснований для отмены решения избирательной комиссии об отказе в регистрации С. кандидатом на должность губернатора.

Судебной коллегией по административным делам данное решение оставлено без изменения (определение от 9 сентября 2014 г. № 67-АПГ14-7).

*Регистрация кандидата не может быть отменена по основанию неоднократного использования им своего служебного положе-*

ния, если не подтвержден факт такого использования.

М. и Т. обратились в суд с заявлениями об отмене регистрации кандидата Б., ссылаясь на то, что в ходе избирательной кампании Б. получал подписи в свою поддержку, используя преимущества должностного положения.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 7 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ регистрация кандидата может быть отменена судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, в случае неоднократного использования кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения.

Под использование преимуществ должностного или служебного положения подпадают не любые действия кандидата, а только перечисленные в пункте 5 статьи 40 названного федерального закона.

Отказывая в удовлетворении заявления об отмене регистрации Б. по мотиву злоупотребления им своим служебным положением, суд исходил из того, что ни одно из приведенных заявителем обстоятельств не может быть расценено как использование преимуществ должностного или служебного положения. Доказательств, свидетельствующих об использовании кандидатом Б. преимуществ своего служебного положения, представлено не было.

В ходе рассмотрения дела факт оказания давления на депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований при сборе подписей, в том числе в поддержку Б., также не нашел своего подтверждения. Данные обстоятельства были предметом проверки прокуратуры, по результатам которой оказания давления на указанных лиц не выявлено.

Судебной коллегией по административным делам данное решение оставлено без изменения (определение от 29 августа 2014 г. № 10-АПГ14-2).

Аналогичная позиция отражена в определениях Судебной коллегии по административ-

ным делам от 29 августа 2014 г. № 10-АПГ14-2, от 13 сентября 2014 г. № 74-АПГ14-13.

## 2.2. Признание недостоверными или недействительными подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов)

*В подписных листах в полном объеме должны содержаться предусмотренные Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ сведения о лице, производившем сбор подписей избирателей.*

Г. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии об отказе в его регистрации кандидатом в депутаты, ссылаясь на то, что им представлено достаточное количество подписей избирателей в поддержку своего самовыдвижения.

В силу подпункта «з» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе в случае, если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, указаны в подписном листе не в полном объеме.

Согласно пункту 12 статьи 37 названного федерального закона каждый подписной лист должен быть заверен подписью лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, участников референдума. При заверении подписного листа лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, участников референдума, 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.

Судом установлено, что часть представленных Г. в избирательную комиссию подписей избирателей являются недействительными (недостоверными), поскольку сведения о сборщике подписей исполнены им не собственноручно, данные о месте жительства сборщика и дата его рождения указаны не в полном объеме либо имелись неоговоренные исправления в дате рожде-

ния сборщика, не указаны номер и серия паспорта сборщика, а также дата подписи сборщика поставлена раньше даты подписи избирателя. Таким образом, представленных Г. достоверных подписей избирателей оказалось недостаточно для регистрации кандидатом в депутаты.

Учитывая изложенное, суд посчитал законным решение избирательной комиссии об отказе Г. в регистрации кандидатом в депутаты.

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения (определение от 17 сентября 2014 г. № 127-АПГ14-7).

Аналогичная позиция изложена в определениях Судебной коллегии по административным делам от 29 августа 2014 г. № 83-АПГ14-12, от 29 августа 2014 г. № 83-АПГ14-13, от 2 сентября 2014 г. № 16-АПГ14-11, от 5 сентября 2014 г. № 83-АПГ14-15, от 10 сентября 2014 г. № 83-АПГ14-18, от 30 сентября 2014 г. № 11-АПГ14-20.

*Сведения о месте жительства избирателей и лица, производившего сбор подписей, должны указываться в соответствии с требованиями федерального закона.*

Р. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии о регистрации В. кандидатом в депутаты, ссылаясь на отсутствие необходимого количества достоверных и действительных подписей избирателей, поданных в поддержку выдвижения В., поскольку в ряде подписных листов отсутствует наименование района и населенного пункта в адресах места жительства избирателей, во всех подписных листах, подлежащих проверке, отсутствует наименование района в адресе места жительства лица, осуществляющего сбор подписей избирателей.

Удовлетворяя заявление Р., суд руководствовался пунктом 12 статьи 37, подпунктами «г», «ж», «з» пункта 6<sup>4</sup> и подпунктом «г<sup>1</sup>» пункта 24 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и исходил из того, что во всех подписных листах, представленных В. в его поддержку, в нарушение законодательства о выборах отсутствует наименование района в

адресе места жительства лица, осуществляющего сбор подписей избирателей; в ряде подписных листов в адресах места жительства избирателей отсутствует наименование района, сведения о наименовании населенного пункта, имеются неоговоренные исправления в серии паспорта избирателя, в адресе места жительства избирателя, в дате выдачи паспорта лица, осуществляющего сбор подписей избирателей.

Довод В. о том, что сведения о месте жительства избирателей и лица, производившего сбор подписей, отражены в подписных листах в соответствии с данными, зафиксированными в их паспортах, признан судом несостоятельным, поскольку пункт 5 статьи 2 названного федерального закона включает в понятие адреса места жительства наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры, где гражданин Российской Федерации зарегистрирован в органах регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения (определение от 29 августа 2014 г. № 83-АПГ14-13).

Аналогичная позиция отражена в определениях Судебной коллегии по административным делам от 25 августа 2014 г. № 5-АПГ14-30, от 29 августа 2014 г. № 83-АПГ14-12, от 1 сентября 2014 г. № 127-АПГ14-2, от 10 сентября 2014 г. № 83-АПГ14-18, от 13 сентября 2014 г. № 127-КГ14-4.

### 2.3. Требования к подписным листам

*Несоблюдение требований к форме подписного листа влечет признание содержащихся в нем подписей избирателей недействительными.*

И. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии, которым ему отказано в регистрации кандидатом в депутаты, ссылаясь на то, что представленные им в избирательную комиссию подписные листы с подписями избирателей, собранными



в его поддержку, соответствуют предъявляемым законом требованиям.

Судом установлено, что представленные И. в избирательную комиссию подписные листы были изготовлены каждый на двух отдельных листах, первый из которых содержит сведения о кандидате, а второй – информацию об избирателях и их подписи.

Проанализировав положения пунктов 8, 14 и 16 статьи 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, суд пришел к выводу о том, что каждый подписной лист оформляется на отдельном листе бумаги и заполняется с лицевой и оборотной сторон. Иное оформление подписного листа не допускается и свидетельствует о нарушении его формы.

В силу подпункта «и» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 указанного федерального закона недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе, форма которого не соответствует требованиям, установленным приложением 5 к названному закону.

Учитывая фактические обстоятельства дела, суд, руководствуясь приведенными нормативными правовыми нормами, посчитал обоснованным признание избирательной комиссией всех подписей недействительными.

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения (определение от 26 августа 2014 г. № 74-АПГ14-10).

Аналогичная позиция отражена в определениях Судебной коллегии по административным делам от 29 августа 2014 г. № 83-АПГ14-12, от 29 августа 2014 г. № 83-АПГ14-13, от 5 сентября 2014 г. № 33-АПГ14-6, от 9 сентября 2014 г. № 16-АПГ14-15, от 17 сентября 2014 г. № 11-АПГ14-24.

*Подписные листы должны изготавливаться из средств соответствующего избирательного фонда, а подписи могут собираться со дня оплаты изготовления подписных листов.*

Б. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии об отказе в его регистрации кандидатом в депутаты и о возложении на избирательную комиссию обя-

занности зарегистрировать его кандидатом в депутаты. Требования мотивированы тем, что при принятии оспариваемого решения избирательной комиссией ошибочно признаны недействительными 60 подписей избирателей и 4 подписи избирателей признаны недостоверными, как выполненные иными лицами, в результате чего ему необоснованно отказано в регистрации кандидатом в депутаты.

Пунктом 5 статьи 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ определено, что подписные листы должны изготавливаться за счет средств соответствующего избирательного фонда. На выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации подписи могут собираться со дня оплаты изготовления подписных листов.

Судом установлено, что по результатам проверки, проведенной рабочей группой избирательной комиссии, 63 подписи избирателей признаны недействительными. Из них 60 подписей, содержащихся в 30 подписных листах, признаны недействительными, поскольку подписные листы изготовлены с нарушением требований пункта 5 статьи 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Указанные обстоятельства подтверждаются банковским ордером и счетом на оплату, из которых следует, что со своего избирательного счета заявитель оплатил изготовление только 60 подписных листов, тогда как подписи избирателей содержались на 90 подписных листах.

Принимая во внимание, что оставшихся подписей избирателей было явно недостаточно для регистрации кандидата, суд отказал в удовлетворении требований Б.

Судебной коллегией по административным делам данное решение оставлено без изменения (определение от 1 сентября 2014 г. № 63-АПГ14-4).

### **3. Вопросы, связанные с выдвижением кандидатов, списка кандидатов**

*Кандидат, являвшийся членом одной политической партии, может быть выдвинут другой политической партией для участия в выборах только в случае прекращения его членства в первой политической партии.*

Г. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии о регистрации З. кандидатом в депутаты, ссылаясь на то, что З., выдвинутый кандидатом от политической партии «А», одновременно является членом политической партии «В», где его членство в установленном порядке не прекращено.

В силу пункта 31 статьи 36 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий.

Проанализировав представленные документы (решение партии «В» о принятии З. в члены названной партии на основании его письменного заявления, заявление-анкету З., адресованное партии «В», о его согласии участвовать в предварительном внутрипартийном голосовании по определению кандидатур для последующего выдвижения кандидатом в депутаты, письменное сообщение секретаря местного отделения партии «В» о нахождении З. на учете в их организации согласно записи в журнале учета членов партии), суд пришел к выводу о том, что на момент выдвижения З. кандидатом в депутаты от партии «А» он являлся членом партии «В» и находился на партийном учете по месту жительства.

Кроме того, суд отметил, что согласно пункту 6 статьи 23 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ и Уставу политической партии «В» член партии может состоять на партийном учете только в одном региональном отделении партии – по месту постоянного или преимущественного проживания. Положения Устава политической партии «В» З. обязан был знать как член этой партии. Вместе с тем в нарушение названных норм З. подал заявление о выходе из партии в отделение партии «В» не по месту своего жительства, указанного во всех партийных документах, а в отделение политической партии, находящееся

в другом районе, при этом указав в заявлении место своего жительства. Заявление о выходе из партии в отделении партии «В», в котором З. состоял на партийном учете, зарегистрировано не было.

При таких обстоятельствах, руководствуясь подпунктом «б» пункта 24 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, суд пришел к выводу об удовлетворении требований Г. и об отмене решения избирательной комиссии о регистрации З. кандидатом в депутаты.

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения (определение от 26 августа 2014 г. № 127-АПГ14-1).

Аналогичная позиция отражена в определениях Судебной коллегии по административным делам от 1 сентября 2014 г. № 16-АПГ14-10, от 2 сентября 2014 г. № 16-АПГ14-13.

*Первый финансовый отчет, представляемый в избирательную комиссию, должен быть оформлен в соответствии с требованиями законодательства.*

Политическая партия «А» обратилась в суд с заявлением об отмене постановления избирательной комиссии о регистрации списка кандидатов в депутаты, выдвинутого политической партией «К», ссылаясь в том числе на представление политической партией «К» первого финансового отчета с недостатками при его заполнении.

В силу пункта 9 статьи 59 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ законом может быть предусмотрено представление избирательным объединением одновременно с иными документами для регистрации первого финансового отчета.

В данном случае такая обязанность предусмотрена законом субъекта Российской Федерации.

Согласно региональному законодательству в отчет должны быть включены сведения по состоянию на дату, которая не более чем на пять дней предшествует дате сдачи отчета. Последним днем представления документов для регистрации списка кандидатов являлось 30 июля 2014 г.

Установив, что первый финансовый отчет политической партии «К» содержал сведения о размере избирательного фонда, источниках его формирования, а также о расходах, произведенных за счет средств избирательного фонда, также по состоянию на 30 июля 2014 г., суд пришел к выводу о необоснованности требований «А» в данной части.

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения (определение от 9 сентября 2014 г. № 16-АПГ14-16).

#### **4. Полномочия избирательной комиссии**

*В случаях, когда список кандидатов и документы лиц, включенных в него, представляет избирательное объединение, о выявленных в документах недостатках, в том числе на стадии заверения списка кандидатов, избирательная комиссия должна известить соответствующее избирательное объединение.*

С. обратилась в суд с заявлением об отмене постановления избирательной комиссии об исключении ее из списка кандидатов, представленного региональным отделением политической партии для заверения. Свои требования С. мотивировала тем, что избирательная комиссия, в нарушение положений избирательного законодательства, не уведомила ее лично о неполном пакете представленных в отношении ее документов.

Разрешая спор, суд исходил из того, что пункт 14 статьи 35 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, регламентирующий порядок выдвижения избирательным объединением списка кандидатов в едином избирательном округе, предусматривает обязанность избирательного объединения представить в избирательную комиссию, организующую выборы, список кандидатов вместе с документами, указанными в пунктах 2, 2<sup>2</sup>, 3 и 3<sup>1</sup> статьи 33 названного федерального закона, который избирательная комиссия в течение трех дней со дня приема документов заверяет, а в случае отсутствия документов кандидата, предусмотренных пунктами 2, 3 и 3<sup>1</sup> приведенной статьи, — исключает этого кандидата из списка кандидатов до его заверения.

Судом установлено, что избирательное объединение, выдвинувшее С. в составе списка кандидатов в депутаты, представило в отношении С. неполный комплект документов. Избирательная комиссия приняла документы для заверения списка кандидатов и назначила дату и время рассмотрения вопроса о заверении данного списка, о чем письменно уведомила уполномоченного представителя избирательного объединения. Однако до рассмотрения вопроса о заверении списка кандидатов документов кандидата С., предусмотренных пунктами 3 и 3<sup>1</sup> статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, представлено не было, что послужило основанием для исключения кандидата из списка на стадии его заверения.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований и признавая действия избирательной комиссии правомерными, суд указал, что на стадии выдвижения списка кандидатов такой список и документы лиц, включенных в него, в избирательную комиссию представляет избирательное объединение единым пакетом, в связи с чем избирательная комиссия о выявленных в документах недостатках должна известить соответствующее избирательное объединение с указанием времени для их устранения.

Соглашаясь с решением суда, Судебная коллегия по административным делам также отметила, что на избирательном объединении, уполномоченном представить список кандидатов по единому избирательному округу для заверения, лежит обязанность выполнить правовые предписания об условиях выдвижения списка кандидатов (определение Судебной коллегии по административным делам от 11 августа 2014 г. № 21-АПГ14-3).

*Нарушение избирательной комиссией порядка принятия ее решений при регистрации кандидата может являться основанием для отмены решения о регистрации кандидата.*

Б. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии о регистрации В. кандидатом в депутаты, ссылаясь на то, что оно принято с нарушением требований Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Решением суда требования Б. удовлетворены.

Соглашаясь с выводами суда, Судебная коллегия по административным делам также указала следующее.

В соответствии с пунктом 13 статьи 28 названного выше федерального закона решения комиссии о регистрации кандидатов принимаются на заседании комиссии большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Установлено, что избирательная комиссия сформирована в количестве восьми членов с правом решающего голоса.

Большинство голосов от установленного числа членов комиссии равно пяти, однако из присутствовавших пяти членов на заседании комиссии, на котором решался вопрос о регистрации В. кандидатом в депутаты, лишь трое проголосовали за его регистрацию, что меньше половины от установленного численного состава, при этом два члена комиссии, включая председателя, воздержались от голосования.

Данные обстоятельства Судебная коллегия признала грубым нарушением норм избирательного законодательства, которое являлось безусловным основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о регистрации В. кандидатом в депутаты (определение Судебной коллегии по административным делам от 13 сентября 2014 г. № 11-АПГ14-21 и частное определение от 13 сентября 2014 г. № 11-АПГ14-21).

*Действующее законодательство не наделяет избирательную комиссию полномочиями по проверке правильности решений политической партии, принимаемых в отношении выдвинутых ею кандидатов, в том числе об их исключении из списка и отзыве.*

Решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации К. исключен из зарегистрированного списка кандидатов в депутаты, выдвинутого региональным отделением политической партии (далее – список кандидатов), поскольку уполномоченный орган этой политической партии принял решение об исключении К. из списка кандидатов в депутаты и его отзыве.

Не согласившись с таким решением избирательной комиссии, К. оспорил его в суде, ссылаясь на то, что решение об исключении его из списка кандидатов принято неуполномоченным органом политической партии и противоречит ее уставу.

Решением суда в удовлетворении заявления отказано.

Пунктом 32 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ предусмотрено право избирательного объединения в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законом и (или) уставом избирательного объединения, отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а также в порядке, предусмотренном его уставом, исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов.

Порядок исключения кандидата из выдвинутых региональным отделением списков кандидатов определяется уставом политической партии (подпункт «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»).

Установив, что К. исключен из списка кандидатов по основаниям, предусмотренным уставом политической партии, суд пришел к выводу о законности решения избирательной комиссии.

Оставляя данное решение суда без изменения, Судебная коллегия по административным делам отметила, что закон не возлагает на избирательную комиссию полномочий по проверке правильности решений, принимаемых политической партией (определение Судебной коллегии от 12 сентября 2015 г. № 85-АПГ15-15).

Аналогичная правовая позиция изложена в определениях Судебной коллегии по административным делам от 12 сентября 2015 г. № 85-АПГ15-13, от 12 сентября 2015 г. № 85-АПГ15-14.

## **5. Вопросы, связанные с предвыборной агитацией**

*Не допускается агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности.*

Избирательное объединение «К» обратилось с заявлением об отмене регистрации списка кандидатов в депутаты, выдвинутого избирательным объединением «С», мотивируя свои требования тем, что агитационные материалы «С» изготовлены с нарушением требований законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности, поскольку в них незаконно использованы фотография и постер с изображением кубинского лидера Эрнесто Че Гевары (далее – произведения), являющиеся объектами авторских прав А. Корда и Д. Фицпатрика.

Судом установлено, что произведения являются объектами авторского права и впервые обнародованы за пределами Российской Федерации при жизни их авторов – иностранных граждан А. Корда и Д. Фицпатрика, авторские права которых, в том числе право авторства, имя автора, неприкосновенность произведения, подлежат защите. В настоящее время право на фотографию с изображением Че Гевары принадлежит дочери Д. Корда, используется в сотрудничестве с правительством Кубы и защищено торговой маркой. При этом не представлены доказательства того, что избирательным объединением «С» получено согласие названных авторов или иных правообладателей на использование данных произведений в агитационных материалах.

В связи с этим суд пришел к выводу о том, что агитационные материалы с изображением Че Гевары изготовлены без учета требований законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности, и отменил регистрацию списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением «С».

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения.

Довод избирательного объединения «С» о том, что в агитационных материалах использован исключительно образ Че Гевары как общепризнанный символ свободы, независимости и борьбы за справедливость, а фотография и постер с изображением названного лица фактически являются общественным

достоянием вследствие их широкого распространения, признан судебной коллегией необоснованным. Указано, что сама по себе популярность названных произведений А. Корда и Д. Фицпатрика не свидетельствует о том, что они являются общественным достоянием, поскольку по смыслу статей 7 и 18 Бернской конвенции произведение может стать общественным достоянием вследствие истечения срока охраны или вследствие истечения ранее предоставленного произведению срока охраны, тогда как такие сроки охраны в отношении названных произведений на момент их использования и рассмотрения дела не истекли (определение Судебной коллегии по административным делам от 9 сентября 2014 г. № 30-АПГ14-6).

*Размещение в агитационных материалах изображений и фотографий безусловно не свидетельствует о нарушении законодательства об интеллектуальной собственности.*

Ж. обратился в суд с заявлением об отмене регистрации П., ссылаясь на то, что кандидатом П. агитация проведена с нарушением законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

Судом установлено, что автором использованных П. в агитационных материалах фотографий памятников архитектуры (храмов и монастырей) является К., которым в судебное заседание были представлены как сами фотографии на цифровом носителе, так и договор авторского заказа с П.

Также установлено и не опровергнуто Ж., что рисованное графическое изображение звезды на агитационных материалах П. выполнено безотносительно рубиновой звезды, установленной на одной из башен Московского Кремля, и не тождественно эскизу изображения звезды народного художника СССР Федоровского Ф.Ф. Автором, создавшим спорное графическое изображение звезды, является С., с которой П. был предварительно заключен договор авторского заказа с полной передачей автором прав на использование изображения.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что агитационные материалы

кандидата П. не нарушают законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности, в связи с чем отказал в удовлетворении требований Ж.

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения (определение от 13 сентября 2014 г. № 5-АПГ14-44).

*Использование кандидатом в агитационном печатном материале объекта авторских прав само по себе не свидетельствует о нарушении законодательства об интеллектуальной собственности.*

Б. обратился в суд с заявлением об отмене регистрации З., ссылаясь на то, что З. при проведении агитации нарушено законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности, а именно в печатном агитационном материале содержится изображение, воспроизводящее карту города, опубликованную на сайте «Яндекс.Карты». Данное изображение является объектом авторских прав.

Судом установлено, что в ходе предвыборной кампании на основании заключенного с З. договора ООО «Г» выпустило агитационный печатный материал (газету формата А2), который оплачен из средств избирательного фонда указанного кандидата. В данном печатном материале в качестве фоновой картографической основы и графической иллюстрации размещен фрагмент плана города. Использование названного фрагмента носит информационный характер и не имеет цели побудить голосовать за кандидата З. либо против иных кандидатов.

С учетом того, что Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 209-ФЗ «О геодезии и картографии» картографическое произведение отнесено к объектам авторских прав, между правообладателем и З. заключен договор, по условиям которого передано авторское право на использование фрагмента карты центральной части города в определенных договором границах.

Оценив обстоятельства по делу, суд пришел к выводу о том, что картографический материал воспроизведен при соблюдении

условий использования объектов интеллектуальной собственности, предусмотренных статьями 1229, 1259, 1273, 1276 Гражданского кодекса Российской Федерации, и правовые основания для удовлетворения заявления отсутствуют.

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда данное решение суда оставлено без изменения (определение Судебной коллегии от 12 сентября 2015 г. № 87-АПГ15-7).

*Проведение кандидатом публичных мероприятий – встреч с избирателями и лекций, в ходе которых соблюдаются требования избирательного законодательства, не может быть расценено как подкуп избирателей.*

С. обратилась в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата в депутаты К., ссылаясь на то, что К. организованы и проведены курс открытых лекций по основным проблемам г. Москвы и бесплатная фотовыставка, что является подкупом избирателей и нарушением принципа равенства прав всех кандидатов.

Пункт 2 статьи 56 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ запрещает кандидатам при проведении предвыборной агитации осуществлять подкуп избирателей.

Судом установлено, что К. в рамках избирательной кампании были проведены встречи с избирателями, совместно с доверенными лицами им прочитан курс лекций о развитии г. Москвы как мегаполиса. При этом встречи проводились в специально предоставленных на основании договора помещениях, вход на мероприятия являлся свободным (без взимания платы), обещаний голосовать определенным образом за возможность посетить мероприятия К. ни от кого не требовал.

Проанализировав нормы названного закона и содержание видеосюжетов встреч кандидата с избирателями, принимая во внимание, что граждане Российской Федерации вправе в допускаемых формах и законными методами проводить предвыборную агитацию, которой признаются призывы голосовать за конкретного депутата или против, выражение пред-

почтения какому-либо кандидату (пункты 1 и 2 названной выше статьи), суд расценил проведение К. совместно с доверенными лицами на встречах с избирателями курса лекций о развитии г. Москвы как одну из форм предвыборной агитации, не запрещенную законом. Фактов использования К. преимуществ должностного или служебного положения судом не установлено.

При этом суд указал, что агитационный материал К. в виде приглашения на фотовыставку не может быть расценен как подкуп избирателей, поскольку из содержания приглашения не следует каких-либо обещаний предоставить избирателям материальные блага либо услуги в случае голосования за К.

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения (определение от 13 сентября 2014 г. № 5-АПГ14-45).

Аналогичная позиция изложена в определениях Судебной коллегии по административным делам от 13 сентября 2014 г. № 5-АПГ14-44, от 13 сентября 2014 г. № 74-АПГ14-13, от 17 сентября 2014 г. № 83-АПГ14-23, от 22 сентября 2014 г. № 117-АПГ14-1.

*Информирование граждан исполняющим обязанности высшего должностного лица субъекта, являющимся зарегистрированным кандидатом на пост главы этого субъекта, об отдельных направлениях своей деятельности не может расцениваться как подкуп избирателей.*

Н., являясь зарегистрированным кандидатом на должность главы республики, обратился в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата М., ссылаясь на совершение им подкупа избирателей.

Решением суда в удовлетворении заявления отказано.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации указанное решение суда оставила без изменения, согласившись с выводами о том, что кандидатом М. нарушений законодательства в ходе избирательной кампании допущено не было.

В частности, судом установлено, что Указом Президента Российской Федерации

М. назначен временно исполняющим обязанности главы республики до вступления в должность лица, избранного главой республики.

В назначенный день было проведено предусмотренное планом мероприятий, проводимых в республике, открытие объекта здравоохранения, в котором М. принял участие.

Речь, на которую ссылался заявитель, произнесена М. в качестве временно исполняющего обязанности главы республики, председателя правительства республики. Он информировал присутствующих граждан об отдельных направлениях деятельности правительства республики, касающихся социальных и экономических вопросов, в том числе развития здравоохранения, улучшения дорожных условий, государственной поддержки сельскохозяйственного производства, установленных в соответствующих актах правительства республики.

В ходе данного выступления М. ни одно из названных им мероприятий правительства республики с его личным участием в предстоящих выборах не связывалось, в зависимости от результатов голосования на выборах главы республики поставлено не было, а также не было организовано никаких агитационных мероприятий с размещением или распространением предвыборных агитационных материалов, содержащих призывы голосовать за М. либо против других кандидатов.

В связи с тем, что факт подкупа избирателей не нашел своего подтверждения, оснований для отмены регистрации кандидата М. не имелось (определение Судебной коллегии от 13 сентября 2015 г. № 12-АПГ15-1).

*Законодательство о выборах устанавливает требования к содержанию информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом.*

М. обратился в суд с заявлением о признании незаконным и об отмене постановления избирательной комиссии о регистрации П. кандидатом в депутаты, ссылаясь на то, что П. распространил печатный агитационный материал, содержащий недостоверные сведе-

ния, чем нарушил требования подпункта «д» пункта 7 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Решением суда в удовлетворении заявления М. отказано.

Оставляя данное решение без изменения, Судебная коллегия по административным делам отметила следующее.

Согласно статье 44 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ информационное обеспечение выборов и референдумов включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов.

Положения названного федерального закона определяют информирование и предвыборную агитацию в качестве различных видов деятельности, осуществляемой в период избирательной кампании, требования к содержанию которых имеют существенные отличия.

Как указала Судебная коллегия по административным делам, критерием, позволяющим отличить предвыборную агитацию от информирования, служит наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействовать конкретному кандидату, избирательному объединению.

В свою очередь, содержанием информирования является представление основных сведений о кандидате, предусмотренных избирательным законодательством. При этом в силу пунктов 1 и 2 статьи 45 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в соответствии с этим федеральным законом. Органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях.

Содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений.

Под нарушением, влекущим отмену регистрации кандидата по основанию, предусмотренному подпунктом «д» пункта 7 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, понимается совершение кандидатом не любых действий по распространению информации в ходе предвыборной агитации, а именно тех неправомерных действий, которые напрямую связаны с использованием им средств массовой информации и обладают при этом признаками, установленными положениями статьи 56 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и статьи 4 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации».

По делу установлено, что спорный агитационный материал изготовлен и распространен кандидатом П. с соблюдением положений пункта 2 статьи 45 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Содержание указанного материала не противоречит требованиям, предъявляемым положениями статьи 56 названного закона (определение Судебной коллегии по административным делам от 11 сентября 2015 г. № 67-АПГ 15-55).

## II. Вопросы процессуального права

*Член избирательной комиссии вправе оспорить решения, действия (бездействие) избирательной комиссии, нарушающие его права, связанные с осуществлением им своих полномочий.*

Г., являясь членом избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса, обратился в суд с заявлением об оспаривании решения этой же избирательной комиссии об итогах голосования.

Суд первой инстанции, рассмотрев дело по существу, не нашел оснований для отмены ре-



шения избирательной комиссии и отказал Г. в удовлетворении требований.

Не соглашаясь с судебным решением, Судебная коллегия по административным делам указала, что часть 1 статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также другие федеральные законы не представляют членам избирательной комиссии возможности обратиться с заявлением о защите избирательных прав.

В связи с этим в принятии заявления Г. надлежало отказать на основании пункта 1 части 1 статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, поскольку заявителем оспаривался акт, которым не затрагивались его права, свободы или законные интересы.

При этом суд апелляционной инстанции признал несостоятельной ссылку Г. на подпункт «е» пункта 23 статьи 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, поскольку в силу названной нормы заявитель, являясь членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса, вправе оспаривать лишь те действия (бездействие) избирательной комиссии, которые связаны с реализацией им прав члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Учитывая изложенное, Судебная коллегия по административным делам отменила решение суда и прекратила производство по делу на основании абзаца второго статьи 220 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (определение Судебной коллегии по административным делам от 4 февраля 2015 г. № 11-АПГ14-28).

Аналогичная правовая позиция изложена в определении Судебной коллегии по административным делам от 15 апреля 2015 г. № 11-АПГ15-3.

*Пропуск установленного законом срока для обжалования в суд решения избирательной комиссии влечет отказ в удовлетворении заявления без рассмотрения требований по существу.*

Ш. обратился в суд с заявлением о признании незаконным решения избирательной комиссии об отказе в его регистрации кан-

дидатом в депутаты, полагая, что представил достаточное количество достоверных и действительных подписей в поддержку своего самовыдвижения.

Отказывая в удовлетворении заявления без рассмотрения требований по существу, суд сослался на пропуск срока обжалования решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата.

Согласно пункту 2 статьи 78 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и части 2 статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации жалоба на решение комиссии об отказе в регистрации кандидата, а также заявление, касающееся решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, могут быть поданы в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения, и данный срок восстановлению не подлежит.

Судом установлено, что Ш. обратился в суд с заявлением об оспаривании решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата с пропуском десятидневного срока обжалования.

С учетом того, что в силу пункта 8 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ предварительное обращение в вышестоящую комиссию не является обязательным условием для обращения в суд, такое обращение не может прерывать течение срока, определенного законом для оспаривания в судебном порядке решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата.

Судебной коллегией по административным делам данное решение суда оставлено без изменения (определение от 5 сентября 2014 г. № 127-АПГ14-3).

Аналогичная позиция изложена в определениях Судебной коллегии по административным делам от 13 сентября 2014 г. № 16-АПГ14-17, от 17 сентября 2014 г. № 11-АПГ14-22, от 19 сентября 2014 г. № 16-АПГ14-18, от 26 сентября 2014 г. № 58-АПГ14-20, от 12 сентября 2014 г. № 127-АПГ14-6.

*Законодательство устанавливает различные сроки для предъявления требований об*

*отмене регистрации кандидата и об отмене решения о регистрации кандидата.*

Избирательная комиссия обратилась в суд с требованием об отмене регистрации А., ссылаясь на установление факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости.

Отказывая в удовлетворении заявления, суд исходил из того, что избирательная комиссия пропустила десятидневный срок на обращение в суд, предусмотренный частью 2 статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, что исключает возможность удовлетворения заявления об отмене регистрации кандидата.

Отменяя данное решение, Судебная коллегия по административным делам указала, что регистрация кандидата может быть отменена по основаниям, предусмотренным пунктами 7–9 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, за нарушения законодательства о выборах, допущенные после регистрации кандидата, а также за ряд нарушений законодательства, которые имелись на момент рассмотрения избирательной комиссией вопроса о регистрации кандидата и препятствовали регистрации кандидата, но о них не было и не могло быть известно избирательной комиссии, например, в связи с сокрытием кандидатом сведений о своей судимости.

Заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования. Решение суда должно быть принято не позднее чем за пять дней до дня голосования (пункт 5 статьи 78 названного закона). Аналогичные сроки обращения в суд с указанными выше заявлениями приведены в частях 2 и 3 статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Судебная коллегия по административным делам, признавая выводы суда ошибочными, отметила, что поскольку требования избирательной комиссией заявлены в порядке пунктов 7–9 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ об отмене регистрации кандидата, на возникшие правоотношения

положения части 2 статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не распространяются.

Заявление об отмене регистрации кандидата подано избирательной комиссией с соблюдением сроков, предусмотренных частью 3 статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, и у суда отсутствовали основания для отказа в удовлетворении требований по одному лишь мотиву пропуска заявителем срока обращения в суд.

В соответствии с частью 9 статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации решение по заявлению об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) принимается судом первой инстанции не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Судебная коллегия указала, что истечение предусмотренных частями 9 и 10 статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации сроков исключает возможность отмены регистрации кандидата. Поэтому суд, установив фактические обстоятельства дела, отказывает в удовлетворении заявления и в том случае, когда имеются основания для отмены регистрации.

Поскольку дело в суд апелляционной инстанции поступило после истечения срока, в который могло бы быть принято решение об отмене регистрации кандидата, избирательной комиссией было отказано в удовлетворении заявления об отмене регистрации кандидата (определение Судебной коллегии по административным делам от 12 сентября 2014 г. № 92-АПГ14-16).

*Нарушение срока на подачу апелляционной жалобы на решение суда по делу о защите избирательных прав, вынесенное в период избирательной кампании, влечет оставление такой жалобы без рассмотрения по существу судом апелляционной инстанции.*

Б. обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии о регистрации В. кандидатом в депутаты.

Решением суда требование заявителя удовлетворено.

На данное решение в Судебную коллегию по административным делам В. подана апелляционная жалоба.

В соответствии с частью 3 статьи 261 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации апелляционная жалоба на решение суда, вынесенное в период избирательной кампании до дня голосования, может быть подана в течение пяти дней со дня принятия судом указанного решения.

Если при рассмотрении дела в суде апелляционной инстанции будет установлено, что апелляционная жалоба подана с пропуском установленного статьей 321 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации срока апелляционного обжалования и не решен вопрос о восстановлении этого срока, суд апелляционной инстанции на основании пункта 4 статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации выносит определение об оставлении апелляционной жалобы без рассмотрения по существу.

В соответствии с правилами исчисления процессуальных сроков, установленных статьей 107 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, последним днем для подачи апелляционной жалобы являлось 19 августа 2014 г. Апелляционная жалоба подана В. 25 августа 2014 г., то есть с пропуском процессуального срока, определенного частью 3 статьи 261 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Вопрос о восстановлении данного срока судом первой инстанции не разрешен.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам оставила апелляционную жалобу В. без рассмотрения по существу (определение от 2 сентября 2014 г. № 11-АПГ14-13).

*Несоблюдение избирательной комиссией норм избирательного законодательства может служить основанием для вынесения частного определения.*

Б. обратился в суд с заявлением о признании незаконным и об отмене решения избирательной комиссии о регистрации В. кандидатом в депутаты, ссылаясь на нарушение при его принятии пункта 13 статьи 28 и подпункта «а» пункта 14<sup>5</sup> статьи 35 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Решением суда первой инстанции заявление Б. удовлетворено.

Судебная коллегия по административным делам, оставляя решение суда без изменения, установила, что избирательной комиссией были допущены грубые и очевидные нарушения пункта 13 статьи 28 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, которые и повлекли отмену решения избирательной комиссии о регистрации В. кандидатом в депутаты.

Кроме того, избирательной комиссией до дня регистрации В. кандидатом в депутаты было известно о наличии недостатков в представленных им документах, необходимых для уведомления о его выдвижении и регистрации, однако она не исполнила возложенную на нее пунктом 1<sup>1</sup> статьи 38 указанного федерального закона обязанность по извещению В. о таких недостатках, в результате чего В. был лишен возможности принять участие в выборах.

Поскольку подобное пренебрежение избирательной комиссией требованиями Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ привело к нарушению принципа равенства прав и обязанностей кандидатов, предусмотренного статьей 39 данного федерального закона, и неуважению к закону, Судебная коллегия по административным делам вынесла в адрес избирательной комиссии субъекта Российской Федерации частное определение, в котором обратила ее внимание на необходимость неукоснительного соблюдения норм законодательства о выборах (частное определение Судебной коллегии по административным делам от 13 сентября 2014 г. № 11-АПГ14-21).

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Антропов Роман Владимирович – заведующий лабораторией контрастных исследований немецкой и российской систем права, доцент кафедры конституционного и муниципального права Забайкальского института предпринимательства Сибирского университета потребительской кооперации, кандидат юридических наук, доцент (Чита);

Гюлумян Владимир Григорьевич – ведущий советник Управления конституционных основ публичного права Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, кандидат юридических наук (Санкт-Петербург);

Киреев Андрей Владимирович – член избирательной комиссии Саратовской области с правом решающего голоса, работающий на постоянной (штатной) основе (Саратов);

Макарцев Андрей Алексеевич – декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии (Новосибирск);

Саламатова Марина Сергеевна – доцент кафедры теории и истории государства и права Новосибирского государственного университета экономики и управления – НГУЭУ («НИНХ»), кандидат исторических наук (Новосибирск).