

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

№1 (35) 2017

Основан в 2006 году

www.irkutsk.izbirkom.ru

Научно-практический юридический журнал

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

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

• 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 законодательством
Российской Федерации об авторском
праве. Воспроизведение материалов
запрещается без письменного разрешения
издателя. Любые нарушения закона
преследуются в судебном порядке.

• Распространяется бесплатно.

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

• © Избирательная комиссия
Иркутской области, 2017

Содержание

Право и выборы

Петров А.В. Парламентские выборы в Македонии 2016 года:
избирательные процедуры и политические итоги 2

Подшивалов В.Е. Антикоррупционная экспертиза
и избирательная система Российской Федерации 6

Рымарев Д.С. Учет принципа вины в судебной практике
Верховного Суда Российской Федерации по делам,
возникшим из избирательных правоотношений в 2016 году ... 10

Старовойтова Е.И., Хвалёв С.А. Основные условия
предоставления избирательного права иностранным
гражданам в зарубежных государствах 16

Девицкий Э.И. Особенности организации и проведения
выборов и референдума в Кыргызской Республике 23

Избирательное право и правосудие

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 15 сентября 2016 г. № 1742-О по запросу группы депутатов
Государственной Думы о проверке конституционности положений
части 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации» 31

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 26 января 2017 г. № 203-О об отказе в принятии
к рассмотрению жалобы Общероссийской общественной
организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих
студентов и специалистов на нарушение конституционных прав
и свобод частями 6 и 11 статьи 45 и частью 17 статьи 48
Федерального закона «О выборах депутатов Государственной
Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 45

Диссертационный совет

Диссертация Артемовой Оксаны Евгеньевны на соискание
ученой степени кандидата юридических наук на тему
«Конституционно-правовой статус Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации»: обзор научного
исследования 55

Сведения об авторах 60

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

В данном номере журнала публикуются статьи и тезисы, подготовленные на основе докладов, сделанных на круглом столе «Актуальные проблемы избирательного законодательства», организованным 16 декабря 2016 года Избирательной комиссией Иркутской области, Иркутским областным государственным научно-исследовательским казенным учреждением «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского», Иркутским региональным отделением Ассоциации юристов России.

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ В МАКЕДОНИИ 2016 ГОДА: ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ

А.В. Петров, кандидат политических наук, доцент

11 декабря 2016 года в Республике Македония прошли парламентские выборы. Из-за серьезного политического кризиса, в котором находилась страна последние два года, дважды менялась дата выборов. Вначале парламент назначил их на 24 апреля, затем на 5 июня, но под давлением оппозиционных сил оба раза они были перенесены.

Собрание Республики Македония является однопалатным представительным органом страны, в него входят 123 депутата, из которых 120 избираются в шести многомандатных округах, а три – за границей. Первые демократические выборы в Македонии прошли еще в составе Югославии в 1990 году, и по результатам двух туров консервативная партия «Внутренняя македонская революционная организация – Демократическая партия за македонское национальное единство» (ВМРО-ДПМНЕ) опередила Союз коммунистов Македонии на семь мест, получив 38 против 31 мандата. Поскольку большинства ни у одной партии не было, то уже в те годы политическим силам приходилось учиться создавать коалиции, что у них до последнего времени получалось. Причина этого кроется в том, что македонская элита с первых лет независимости опасалась краха страны и ради собственного выживания могла пойти на любые компромиссы, согласование интересов и достижение политического консенсуса [1].

Девяностые годы – это время развала Югославской Федерации и борьба македонцев за название страны. Греция сразу же выступала против использования фамилии Македонского в названии государства-соседа, а в двухтысяч-

ные даже наложила вето на принятие страны в военный блок НАТО. В ООН в 1994 году была принята «Бывшая югославская Республика Македония». В настоящее время ряд государств – членов ООН использует в качестве официального названия страны словосочетание «Республика Македония», другие же – термин «Бывшая югославская Республика Македония» либо признают правомерными оба варианта.

Однако проблема с названием является одной из ключевых не только в политической жизни страны, но и в отношениях македонцев и этнических албанцев, которых здесь около четверти жителей, и для них название страны вторично, в отличие от членства в европейских интеграционных объединениях. Отметим, что албанцы не участвовали в референдуме о независимости страны в сентябре 1991 года, объявив ему бойкот. 11 января 1992 года албанцы на западе Македонии провели референдум об автономии, признанный властями Македонии незаконным. Военные действия в Косове заставили несколько сотен тысяч албанцев переселиться в соседнюю страну, что еще более усугубило и без того глубокие межэтнические противоречия. Чтобы сгладить напряжение, в правительстве была введена неофициальная квота на министров-албанцев, в университетах появились специальные албанские отделения, а на телевидении и радио – албанские программы [2].

В начале двухтысячных годов Македония стояла на пути развала, но Охридское соглашение спасло страну от этого. Все стороны конфликта пошли на уступки: власти – на децентрализацию органов управления и предоставление статуса официального языка лю-

бому, на котором разговаривает не менее 20 процентов населения страны (читай: албанскому), и локального официального статуса любому языку, на котором разговаривает не менее 20 процентов населения, проживающего на территории органа местного самоуправления, с сохранением целостности страны, албанцы же разоружили все свои военные формирования. Однако на всех выборах албанские политики пытались добиться более высокого статуса албанского меньшинства, требуя изменить преамбулу в Конституции, где говорится о национальном государстве македонского народа [3]. Это им удалось в конце 2001 года, что закрепилось и на парламентских выборах 2002 года, когда почти 12 процентов набрал Демократический союз за интеграцию – партия албанцев. Тогда к власти пришли социал-демократы, но уже на следующих выборах 2006 года они уступили ВМРО-ДПМНЕ (тогда – коалиции «За лучшую Македонию»), и последняя с тех пор выиграла все выборы: и досрочные парламентские 2008 года, поскольку правящий тогда блок не смог попасть в НАТО и договориться о признании Косова независимым государством; и досрочные 2011 года, когда был распущен парламент из-за серьезных разногласий двух ведущих партий; и выборы 2014 года, которые бойкотировали все албанские партии; и выборы в декабре 2016 года [4].

Внутренние политические противоречия разрешить все-таки не удалось. Весной 2015 года в Скопье начались протесты против премьер-министра Николы Груевского и правительства. Волнения вспыхнули после публикации председателя Социал-демократического союза Зорана Заева, который заявил, что Груевский организовал массовую прослушку граждан, а также прикрывал убийство молодого человека сотрудником полиции в 2011 году. В результате протестов на улицы вышли десятки тысяч людей, что привело к отставке премьера и объявлению новых выборов. Партии сели за стол переговоров, итогом которых стало решение о досрочных парламентских выборах 24 апреля 2016 года, но за несколько недель до них начались новые протесты уже против нового правительства Эмиля Димитриева, сменившего Груевского. Только с третьего раза

была согласована дата – 11 декабря, причем за последние десять лет в стране состоялись пять по счету парламентские выборы, и в четвертый раз они проходили досрочно.

Национальный парламент избирается по пропорциональной избирательной системе путем закрытых списков без проходного барьера. Все мандаты распределяют по абсолютному количеству голосов.

На выборах было зарегистрировано 11 списков (шесть партий и пять избирательных блоков), из которых можно выделить две старейшие партии. Правая консервативная ВМРО-ДПМНЕ все эти годы остается правящей партией. Примечательно, что это политическое объединение демонстрирует положительное отношение к России, между странами действует безвизовый режим. В то же время Македония – одно из немногих государств в Европе, с которым у России нет прямого авиасообщения. Партия часто использует популистские лозунги, а ее электорат в основном сельский и религиозный. Главной оппозиционной силой является Социал-демократический союз Македонии. В свое время отколовшийся от Союза коммунистов, он занимает левую нишу, выступает за борьбу с коррупцией, общую демократизацию государства и более прагматичный подход в отношениях с ЕС и Грецией. Наиболее популярен в столице и среди молодых избирателей. Отметим, что обе партии существуют с момента независимости страны, имеют глубокие социальные корни и богатый опыт управления государством.

Крупнейшей партией, отражающей интересы албанцев, является Демократический союз за интеграцию. Его возглавляет бывший полевой командир Армии национального освобождения Али Ахмети. Вторая по популярности албанская партия – Демократическая партия албанцев (ДПА). Обе партии никак не отличаются в идеологии, а все противоречия носят субъективный и личностный характер. На прошлых выборах ДПА была в коалиции с ВМРО-ДПМНЕ. Движение «Беса» – новая консервативная и религиозная партия – пыталось сплотить всех разочаровавшихся в политике. Заметно оживился и «Альянс албанцев».

Накануне выборов все центральные улицы городов были увешаны баннерами. Печатная

рекламная продукция, как и в России, широко использовалась в городских скверах и на оставочных пунктах. Реклама Государственной избирательной комиссии присутствовала даже на пакетиках сахара в столичных кофейнях.

В Македонии избирательные комиссии имеют трехуровневую структуру: Государственная избирательная комиссия (ГИК), муниципальные избирательные комиссии и избирательная комиссия города Скопье (столица), избирательные советы, где и проходит голосование. Чаще всего последние располагаются в зданиях государственных учреждений и учебных заведений. На этих парламентских выборах члены участковых советов часто путались в законодательстве, в результате чего возникали споры между ними и национальными наблюдателями, например, в таком вопросе, как признание бюллетеней недействительными.

Время голосования в Македонии с 7 до 19 часов. Количество избирателей, прикрепленных к каждому из 3 400 участков, варьируется от 500 до 600, но из-за отсутствия удобных площадей можно наблюдать работу в одном помещении до десяти избирательных советов. Списки избирателей составляются по алфавиту, а не по месту жительства и утверждаются за 72 часа до дня голосования. Поэтому часто можно встретить избирателя, который пришел не на свой участок. Никаких дополнительных списков в день голосования не составляют. Законодательство дает право любому избирателю проверить себя в списках заранее, поэтому если в день выборов он не обнаружил себя в списке, то избирательный совет не сможет решить проблему, и гражданину придется ждать следующих выборов.

При входе на избирательный участок рука каждого человека проверяется под ультрафиолетовым светом на наличие отметки специальной краской, что он уже голосовал. Затем гражданин предъявляет свою ID-карту или загранпаспорт, по которому тоже можно голосовать. В списке содержится не только фамилия избирателя, но и его фотография. После сверки данных выдается бюллетень и ставится отметка краской на руке. Отметим, что бюллетень является полноцветным, на него нанесены эмблемы партий – участников выборов. В правом верхнем углу проставляется красная печать. В столичном Скопье

бюллетень небольшого размера, а вся информация напечатана только на македонском языке, в районах компактного проживания албанцев он вдвойне длиннее и на двух официальных языках. Далее избиратель подходит к картонной кабинке, весьма неустойчивой, ставит отметку в бюллетене и опускает его в ящик [5].

Почти на каждом участке действует запрет на фото- и видеосъемку, причем даже вне помещений. Если на участках за соблюдением этого запрета, которого в действительности в законе нет, следит сама комиссия, то в коридорах – полиция. Скорее всего, запрет является просто традицией, что понижает статус страны на пути демократизации института выборов.

Можно отметить хорошее оформление участков. Там представлены не только информационные материалы о процедуре голосования, списки партий с кандидатами, но и сведения о запрете появления на избирательном участке с оружием и мобильным телефоном.

Поскольку закон о выборах в Македонии рамочный, многое в нем не учтено и не прописано. Процедура открытия избирательного участка похожа на российскую, когда за час до начала времени голосования приходят члены комиссии, печатают ящики. Но там комиссия делится пополам: одна часть работает с шести утра до часу дня, вторая с часу и до окончания подведения итогов. Во вторую смену обязательно включают председателя. При этом получает вознаграждение только председатель, остальные члены комиссии трудятся на общественных началах. Избирательный совет может закрыть участок, если все избиратели из списка уже проголосовали, однако он не вправе начинать подсчет голосов до 19 часов.

Ящики для голосования напоминают небольшие пластиковые корзины для домашнего хозяйства. На многих участках во время этих парламентских выборов они были заполнены к обеду, и второй ящик привезли по заявке члены Государственной избирательной комиссии.

Никаких открепительных удостоверений не предусмотрено. Маломобильный избиратель имеет право за семь дней до дня голосования подать заявку в местный избирательный совет, чтобы в субботу – за день до выборов – он мог проголосовать у себя дома. Также предварительно

голосуют военные и лица, содержащиеся в следственных изоляторах. Выездное голосование «на дому» в день выборов по закону не проводится.

В течение всего дня на избирательных участках можно встретить большое количество наблюдателей. В Македонии разрешено наблюдать не только представителям партий, но и общественных организаций, в том числе молодежных. Многочисленной на парламентских выборах – 2016 была миссия ОБСЕ, к ее представителям на участках относились особенно уважительно.

Результаты голосования избирательные советы заносят в таблицу в определенном порядке. Сначала подсчитывают неиспользованные бюллетени, у них отрывают нижний правый угол, после этого их помещают в специальный конверт, который должен быть запечатан. На конверте указывается число неиспользованных бюллетеней. Далее определяется общее количество избирателей, которые внесены в список, подсчитываются число проголосовавших и подписи избирателей. После этого ящик для голосования открывается и начинается подсчет голосов.

Путем жеребьевки (в настоящее время это наиболее популярный формат в Европе) выбирается один член избирательного совета, который достает бюллетени из ящика для голосования, показывает их присутствующим и передает председателю. После сортировки все бюллетени в стопках пересчитываются. По окончании подсчета составляется протокол, копия которого может быть выдана всем наблюдателям. Итоговый протокол представляет собой один длинный лист с множеством граф, который заполняется вручную, под него подложены по семь-восемь копиров, то есть так изготавливаются копии протокола. Бывали случаи, когда нижние копии практически не читались. Никакие специальные печати на копии протоколов не ставят. Данные о голосовании каждый участковый совет передает по Интернету, а затем отправляет протокол в вышестоящую комиссию.

Явка 11 декабря составила 70 процентов. Македонцы верят, что их голос влияет на исход выборов. Там очень серьезная конкуренция между партиями, большое влияние у оппозиции. Отсюда и высокая степень доверия к выборам как к инструменту ротации элит и обновления власти.

По результатам парламентских выборов правящая партия победила в четырех из шести округов, но в целом потеряла 10 депутатских мандатов по сравнению с выборами 2014 года. Социал-демократический союз Македонии прибавил 15 депутатов, его отставание по стране от лидера было минимальным. Союз подал жалобы в Государственную избирательную комиссию, но ни одна из них не была удовлетворена, несмотря на митинги и провокации перед зданием ГИК [6]. Социал-демократы уверенно выиграли с отрывом в 9 процентов в первом округе, где расположен Скопье, что позволило обеим партиям объявить себя победителями. Демократический союз за интеграцию хоть и сохранил первое место среди албанских партий, став лидером в шестом округе, но потерял значительную часть поддержки. В новом парламенте у него будет 10 мест вместо 19, занимаемых ранее. Демократическая партия албанцев получила всего два мандата, пропустив вперед и Движение «Беса», и «Альянс албанцев».

Однако создать настоящую коалицию у партии-победителя так и не получилось. Президент Македонии Георге Иванов вручил 9 января 2017 года мандат на формирование нового правительства ВМРО-ДПМНЕ экс-премьера Николы Груевского, для чего требовалось в 20-дневный срок создать коалицию с албанскими политическими объединениями, но этого не случилось [7]. 12 февраля Груевский заявил, что Македонии нужны новые внеочередные выборы с очевидной победой одной из партий.

1. См.: Митревска Я., Сельцер Д.Г. Выборы в странах пост-социализма: «македонский случай» // Вестник Тамбовского университета. 2016. № 2. С. 18–19. (Политические науки и право).

2. См.: Клименко З.В. Албанский вопрос в Македонии // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 4. С. 38.

3. Конституция Республики Македония от 17 ноября 1991 г. URL: <http://constitutions.ru/?p=180> (дата обращения: 17.02.2017).

4. Выборы в Македонии. URL: <http://www.cis-emo.net/ru/category/vyboru-v-makedonii> (дата обращения: 17.02.2017).

5. Политические кланы по-македонски / А. Сабирова // Право выбора. 2017. № 1. С. 8–9.

6. В Скопье проходит акция протеста перед избиркомом Македонии. URL: <https://ria.ru/world/20161217/1483890427.html> (дата обращения: 17.02.2017).

7. Крупнейшая партия Македонии не создала коалиции с албанцами и теряет мандат. URL: <https://ria.ru/world/20170130/1486735985.html> (дата обращения: 17.02.2017).

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук

Противодействие коррупции, проведение антикоррупционной экспертизы в последние годы являются областью приложения усилий как государственных органов, так и различных институтов гражданского общества, что получает соответствующее отражение в планах борьбы с коррупцией, отчетах об их выполнении, освещении в средствах массовой информации. Противодействие коррупции, без сомнения, действительно необходимо, однако более внимательное рассмотрение деталей этой деятельности обнаруживает некоторые проблемы, которые с учетом восьмилетнего существования и применения Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1] (далее – Федеральный закон о противодействии коррупции) можно назвать застарелыми.

Федеральный закон о противодействии коррупции относит антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов к мерам по профилактике коррупции (статья 6).

Принятый в развитие данного положения Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [2] (далее – Федеральный закон об антикоррупционной экспертизе) употребляет понятие коррупциогенного фактора и устанавливает основы порядка проведения антикоррупционной экспертизы. Коррупциогенными факторами признаются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и органи-

зациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (часть 2 статьи 1).

В свою очередь, в 2009 и 2010 годах Правительством Российской Федерации, иными органами государственной власти, органами местного самоуправления, Генеральной прокуратурой Российской Федерации конкретизировались порядок и (или) методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Основное значение имеет здесь постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [3]. Заметим, что данное постановление само по себе не лишено определенных недостатков, в том числе тех, устранение которых составляет цель его принятия: на наш взгляд, в случае проведения глубокой антикоррупционной экспертизы этого постановления были бы выявлены коррупциогенные факторы. Так, например, утвержденная постановлением методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов к числу коррупциогенных факторов относит юридико-лингвистическую неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «в» пункта 4). Между тем слова «неустоявшиеся, двусмысленные термины и категории оценочного характера» являются сами по себе неустоявшимися, двусмысленными терминами, употребленными в важнейшем нормативном правовом акте. То же можно сказать и о термине «обременительное требование к гражданам и организациям» (подпункт «а» пункта 4). Нельзя не упомянуть и о терминах оценочного ха-

рактера, которые в ряде случаев совершенно необходимы в тексте законодательного акта, поскольку их содержательное наполнение применительно к конкретной правоприменительной ситуации составляет прерогативу суда или иного правоприменительного органа («уважительные причины», «обстоятельства, смягчающие наказание» и другие).

Рассмотрим внимательнее формулировки Федерального закона об антикоррупционной экспертизе. Во-первых, из его содержания трудно установить, изданные кем нормативные правовые акты и соответственно их проекты подлежат антикоррупционной экспертизе: из пункта 5 статьи 2, частей 1 и 3 статьи 3, части 3 статьи 4 Федерального закона об антикоррупционной экспертизе по причине употребления неодинаковых или обобщенных формулировок не просматривается четкий перечень соответствующих правотворческих органов и (или) должностных лиц. Из наиболее конкретной в этом отношении статьи 2 вытекает, что на федеральном уровне экспертизе подлежат нормативные правовые акты и их проекты федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций и их должностных лиц; на региональном уровне – органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц; на уровне местного самоуправления – органов местного самоуправления и их должностных лиц. Таким образом, на федеральном уровне в перечень включена Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее – ЦИК России) как иной государственный орган, не являющийся органом государственной власти. Однако избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии как государственные органы субъектов Российской Федерации, не являющиеся органами государственной власти, и избирательные комиссии муниципальных образований как муниципальные органы, не являющиеся органами местного самоуправления, из данного перечня выпали. Соответственно, выпали

и нормативные правовые акты председателей указанных избирательных комиссий. Между тем делать в Федеральном законе об антикоррупционной экспертизе вышеизложенные исключения не было никаких оснований, так как избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований издают нормативные правовые акты в случаях, прямо указанных в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4] и иных актах избирательного законодательства, а председатели избирательных комиссий издают нормативные правовые акты по вопросам, касающимся прохождения государственной или муниципальной службы, как представители нанимателя государственных гражданских служащих или представители нанимателя (работодателя) муниципальных служащих. Изложенное в определенной степени компенсируется практикой издания избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, территориальными избирательными комиссиями порядков проведения служебной антикоррупционной экспертизы, которая будет рассмотрена далее, но сам подход законодателя содержит в себе существенный правотворческий дефект.

Обзор публично доступных источников показывает, что реализация Федерального закона об антикоррупционной экспертизе в системе избирательных комиссий также далека от совершенства.

Как было указано выше, ЦИК России обязана проводить антикоррупционную экспертизу издаваемых ею нормативных правовых актов и их проектов, то же относится и к актам ее должностного лица (председателя). Однако постановление ЦИК России от 24 ноября 2010 года № 228/1503 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» [5] предусматривает проведение ан-

तिकоррупционной экспертизы только самой ЦИК России и только тех актов и их проектов, которые изданы или будут изданы по перечисленным конкретным вопросам, предусмотренным пятью федеральными законами (пункт 1.2 утвержденного постановлением порядка). Таким образом, нормативные правовые акты председателя комиссии, а также нормативные правовые акты ЦИК России, изданные в соответствии с иным федеральным законодательством, предметом регулирования постановления не охвачены. Иные постановления ЦИК России по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы найти не представляется возможным.

Более того, вопреки сложившемуся подходу к информационному наполнению официальных сайтов федеральных и региональных органов государственной власти прямая ссылка на раздел с данным постановлением ЦИК России на официальном сайте комиссии отсутствует, а сам раздел доступен только через «карту сайта». На сайте комиссии в разделе «Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов – Методические материалы» размещены только три, при этом относящиеся к 2013 году, заключения на предмет наличия в постановлениях ЦИК России коррупционных факторов и утверждается, что информация о подготовке ЦИК России проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, а также о результатах проведения независимой антикоррупционной экспертизы размещается на официальном сайте www.regulation.gov.ru в сети «Интернет». Однако в действительности на сайте www.regulation.gov.ru в рубрикаторе органов – разработчиков проектов нормативных правовых актов ЦИК России вообще не значится.

Практика избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссий по проведению антикоррупционной экспертизы принимаемых ими нормативных правовых актов (с учетом отсутствия предусмотренной для них Федеральным законом об антикоррупционной экс-

пертизе соответствующей обязанности) различна.

Ряд комиссий по существу копирует подход ЦИК России (например, Избирательная комиссия Иркутской области в постановлении от 18 января 2011 года № 46/608 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Избирательной комиссии Иркутской области» [6], Братская районная территориальная избирательная комиссия в постановлении от 16 февраля 2011 года «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Братской районной территориальной избирательной комиссии» [7]) или предусматривает собственный организационный механизм (например, Избирательная комиссия Приморского края в постановлении от 19 июня 2014 года № 1299/201 «О внесении изменений в решение Избирательной комиссии Приморского края «О рабочей группе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Избирательной комиссии Приморского края и их проектов», утвержденное решением Избирательной комиссии Приморского края от 29.07.2009 № 567/110», территориальная избирательная комиссия города Уссурийска в постановлении от 30 января 2017 года № 46/268 «О Рабочей группе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальной избирательной комиссии города Уссурийска и их проектов» [8]). Другие избирательные комиссии понимают под противодействием коррупции только деятельность, связанную с соблюдением ограничений и запретов государственными гражданскими служащими аппарата комиссии (Санкт-Петербургская избирательная комиссия в приказе от 31 декабря 2014 года № 40 «О Плане Санкт-Петербургской избирательной комиссии по противодействию коррупции на 2015–2017 годы» [9]). Избирательная комиссия Свердловской области на своем сайте прямо утверждает, что Федераль-

ным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Законом Свердловской области от 29 апреля 2003 года № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области» принятие нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Избирательной комиссией Свердловской области не предусмотрено, в связи с чем оснований для проведения Избирательной комиссией Свердловской области независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в действующем законодательстве не имеется [10].

Из обзора и анализа содержания упомянутых решений избирательных комиссий следует несколько выводов. Во-первых, даже там, где соответствующие решения приняты, они касаются только нормативных правовых актов и их проектов, издаваемых самой избирательной комиссией, но не ее председателем. Во-вторых, регулируется, как правило, проведение служебной антикоррупционной экспертизы, а возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы и соответствующие организационные гарантии не предусматриваются. В-третьих, информация о порядке проведения антикоррупционной экспертизы, если он установлен, на официальном сайте комиссии, как правило, труднодоступна. В-четвертых, территориальные избирательные комиссии копируют подход, избранный избирательной комиссией соответствующего субъекта Российской Федерации. Наконец, в-пятых, несмотря на формальное наличие порядков проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов избирательных комиссий и их проектов, заключения антикоррупционной экспертизы, проведенной по конкретным актам, публично не доступны, на официальных сайтах избирательных комиссий не размещаются, в связи с чем не представляется возможным оценить масштаб реальной деятельности избирательных комиссий в данном направлении.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, издаваемых избирательными комиссиями в Российской Федерации, и их проектов является мощным, но недостаточно используемым средством совершенствования деятельности избирательных комиссий. Это касается не только избирательно-правовых, но и иных правоотношений с участием этих государственных и муниципальных органов. Более того, результаты антикоррупционной экспертизы могут стать фактором, ускоряющим обновление федерального избирательного законодательства, прежде всего базового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который в настоящее время содержит множество недостатков с этой точки зрения. Полагаем, настало время использовать все возможности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов для выработки логически и юридико-технически более совершенных правовых норм избирательного законодательства и подзаконных актов.

1. Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
2. Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
3. Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.
4. Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
5. URL: http://cikrf.ru/law/decree_of_cec/2010/11/24/Zp101503.html.
6. URL: <http://irkutsk.izbirkom.ru/way/1477485.html> (дата обращения: 22.03.2017).
7. URL: <http://bratsk-raion.ru/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D0%B8/512-2011-02-13-15-45-45/2064-2011-02-16-04-16-45> (дата обращения: 22.03.2017).
8. URL: http://adm-ussuriisk.ru/territorial_election_commission/information_about_rulemaking/tik-2017/7174-reshenie-30012017-46-268.html (дата обращения: 22.03.2017).
9. URL: <http://www.st-petersburg.izbirkom.ru/WAY/6729E79A-3260-49F4-887B-199D44E9C969.html> (дата обращения: 22.03.2017).
10. URL: http://ikso.org/deyatelnostj/protivodeystvie_korruptcii/antikorrupcionnaya_ekspertiza/ (дата обращения: 22.03.2017).

УЧЕТ ПРИНЦИПА ВИНЫ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКШИМ ИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В 2016 ГОДУ

Д.С. Рымарев

Анализ судебной практики по избирательным спорам, связанным с результатами прошедших выборов в единый день голосования 18 сентября 2016 года, еще раз подтверждает, что применение мер конституционно-правовой ответственности в избирательно-правовой сфере должно основываться на учете принципа вины как одного из основополагающих принципов любой юридической ответственности.

На значение этого принципа указал Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) в своем постановлении от 25 января 2001 года № 1-П по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации. В нем он сформулировал принципиальную позицию по вопросу о необходимости учета виновного начала при привлечении к юридической ответственности: наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно [1].

В последующем данная правовая позиция получила развитие при рассмотрении других дел. В частности, в постановлении от 27 апреля 2001 года № 7-П Конституционный Суд указал, что при привлечении лица к мерам юридической ответственности суд не может ограничиваться формальной констатацией лишь факта нарушения соответствующих норм, не выявляя иные связанные с ним обстоятельства, в том числе наличие или отсутствие вины соответствующих субъектов, в какой бы форме она ни проявлялась и как

бы ни было распределено бремя ее доказывания [2].

В сфере избирательных правоотношений Конституционный Суд обращался к данным правовым позициям при рассмотрении дела о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» (постановление от 11 марта 2008 г. № 4-П) [3].

При этом в абзаце четвертом пункта 3.2 постановления от 11 марта 2008 года № 4-П он прямо указал, что данные правовые позиции, как интерпретирующие положения Конституции Российской Федерации, *обладают такой же юридической силой и потому обязательны как для законодателя, так и для правоприменителей, в том числе судов.*

Как можно заметить, указанный судебный орган конституционного контроля предложил определенную схему, как следует поступать правоприменителю при привлечении лица к мерам юридической ответственности, если соответствующее законодательство прямо не ставит вопрос об обязательности учета вины этого лица.

В этом отношении избирательное законодательство как раз и является таковым на протяжении достаточно продолжительного периода времени. На сегодняшний день оно допускает фрагментарность правового регулирования в вопросах ответственности, ничего не говоря о

том, нужно ли учитывать вину кандидата, например, при отказе в регистрации или отмене его регистрации, применяемых в качестве мер ответственности. Вместе с тем попытки урегулирования данного вопроса предпринимались в правотворческой деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, но, к сожалению, не увенчались успехом (проект федерального закона № 28717-6 [4]; проект федерального закона № 393082-5 [5]).

Исходя из соответствующей правовой неопределенности, Верховный Суд Российской Федерации (далее – Верховный Суд) неоднократно ссылался в своих решениях на данные правовые позиции Конституционного Суда (определения Верховного Суда от 11 апреля 2002 г. № 45-Г02-11 [6], от 13 апреля 2002 г. № 45-Г02-14 [7], от 9 октября 2009 г. № 5-Г09-109 [8], от 19 августа 2014 г. № 5-АПГ14-27 [9]).

В 2016 году Верховный Суд рассматривал дело № 9-АПГ16-36 по апелляционным жалобам территориальной избирательной комиссии Нижегородского района Нижнего Новгорода, Нижегородского регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия» и А.Н. Тарасова на решение Нижегородского областного суда от 6 сентября 2016 года и при вынесении соответствующего определения также основывался на указанных выше положениях, сформулированных Конституционным Судом по вопросу учета виновного начала [10].

Решением суда первой инстанции было удовлетворено административное исковое заявление М.Ю. Гагарина об отмене регистрации кандидата в депутаты Законодательного Собрания Нижегородской области шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 7 А.Н. Тарасова на том основании, что суд установил *отсутствие* в его заявлении о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу № 7, представленном в избирательную комиссию, сведений о судимости и *неуточнение* А.Н. Тарасовым данных сведений до рассмотрения вопроса о его регистрации (с

учетом того, что сведения о судимости А.Н. Тарасова также не были известны избирательной комиссии на момент его регистрации кандидатом в депутаты).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда посчитала указанный вывод неправильным, не соответствующим обстоятельствам административного дела и отменила решение Нижегородского областного суда. Основным доводом выступило то обстоятельство, что в материалы дела именно избирательной комиссией был представлен подлинный экземпляр заявления А.Н. Тарасова об уточнении ранее представленных сведений, содержащий в том числе сведения о судимости в установленном законом объеме, с отметкой о его принятии избирательной комиссией 19 июля 2016 года. При этом было указано, что представление достоверных сведений о своей судимости кандидатом до дня рассмотрения вопроса о его регистрации является правом кандидата на уточнение сведений о нем, реализуемым в порядке, установленном пунктом 1¹ 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) [11].

Суд первой инстанции не учел, что признания избирательной комиссией в ходе судебного разбирательства получения 19 июля 2016 года данного заявления было достаточным для того, чтобы считать *установленным факт исполнения* А.Н. Тарасовым обязанности по представлению в избирательную комиссию достоверных сведений о своей судимости до принятия решения о его регистрации.

Действия членов избирательной комиссии, не зарегистрировавших заявление А.Н. Тарасова в журнале входящей корреспонденции, не выдавших кандидату документ в подтверждение его получения, не могли повлечь наступление для кандидата неблагоприятных последствий в виде отмены его регистрации, поскольку в неправомерном бездействии избирательной комиссии нет его вины.

При этом Верховный Суд указал, что иные выводы приводили бы к нарушению основополагающего принципа наступления ответственности за виновные деяния и вступали в противоречие с позицией Конституционного Суда, который в своих постановлениях неоднократно отмечал, что наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно (постановления от 25 января 2001 г. № 1-П, от 27 апреля 2001 г. № 7-П, от 30 июля 2001 г. № 13-П и от 11 марта 2008 г. № 4-П).

Необходимо заметить, что применение мер конституционно-правовой ответственности в избирательно-правовой сфере, прежде всего, направлено на то, чтобы отказать в реализации соответствующих прав или лишить субъекта избирательных правоотношений соответствующего статуса.

В этой связи особенно важно установить именно вину самого кандидата в совершении соответствующих противоправных деяний, поскольку именно он будет претерпевать непосредственное воздействие мер конституционно-правовой ответственности в виде отказа или отмены его регистрации.

Вынося соответствующие апелляционные определения в 2016 году, Верховный Суд как раз и придерживался данного правила. В качестве примера можно привести дело № 73-АПГ16-14, рассмотренное Судебной коллегией по административным делам 17 сентября 2016 года по апелляционной жалобе кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва М.В. Слипенчука об отмене регистрации кандидата А.В. Дамдинова [12].

М.В. Слипенчук обратился в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата А.В. Дамдинова, ссылаясь на следующие нарушения, допущенные, по его мнению, административным ответчиком: размещение наружной рекламы и аренда рекламных конструкций не были оплачены из фонда кандидата А.В. Дамдинова; в школах республики среди несовершеннолет-

них лиц распространялся агитационный материал кандидата А.В. Дамдинова в виде «Расписания уроков»; кандидат А.В. Дамдинов, являясь министром образования и науки Республики Бурятия, использовал служебное положение и имел возможность через управления образования районов республики заниматься агитацией в пользу своей кандидатуры; в процессе агитации кандидат А.В. Дамдинов неоднократно угощал обедами избирателей, что является их подкупом; на листовке «За родную Бурятию» имеется фотография вертолета, но автор фотографии не указан, ссылки на источник фотографии нет, что является нарушением авторских прав.

Решением Верховного Суда Республики Бурятия от 12 сентября 2016 года в удовлетворении административного искового заявления М.В. Слипенчука было отказано. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда также отказала в удовлетворении апелляционной жалобы и согласилась с выводами суда первой инстанции об отсутствии предусмотренных избирательным законодательством оснований для отмены регистрации. При этом в отношении довода заявителя о том, что А.В. Дамдинов использовал преимущества своего должностного положения, Верховный Суд указал, что для отмены регистрации по данному основанию необходимо *установить виновное поведение самого кандидата, а не иных лиц.*

Доказательств того, что имело место распространение в школах агитационного материала в поддержку кандидата А.В. Дамдинова в виде «Расписания уроков», что оно осуществлялось *по указанию* А.В. Дамдинова, а также того, что начальник управления образования Прибайкальского района А.И. Ляхов по распоряжению А.В. Дамдинова направил письмо о необходимости его поддержки руководителям подчиненных образовательных учреждений, не представлено.

Аналогичную позицию о том, что для отмены регистрации кандидата необходимо установить его виновные действия, направленные на использование преимуществ своего должностного или служебного положения,

Верховный Суд выразил в своем определении от 28 сентября 2016 года по делу № 18-АПГ16-9 [13].

В отношении же доводов о подкупе избирателей кандидатом А.В. Дамдиновым Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда также согласилась с судом первой инстанции, который при рассмотрении дела не установил обстоятельств, подтверждающих, что кандидат А.В. Дамдинов, его доверенное лицо, уполномоченный представитель по финансовым вопросам или действующие по их поручению иные лица или организации осуществляли подкуп избирателей. Верховный Суд указал, что не может свидетельствовать о совершении таких действий факт чаепития А.В. Дамдинова с ветеранами, поскольку угощения на стол готовили сами ветераны, а А.В. Дамдинов был приглашенным лицом.

Исходя из того, как сформулировано основание для отмены регистрации кандидата за подкуп избирателей в подпункте «г» пункта 7 статьи 76 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, можно сделать вывод о том, что действующее избирательное законодательство в этой части допускает случаи объективного вменения, когда за противоправные действия своих доверенных лиц (уполномоченных представителей по финансовым вопросам), совершенные без ведома и согласия кандидата, последний может быть привлечен к конституционно-правовой ответственности без установления его вины.

Данные случаи представляются нам недопустимыми по следующим причинам. Во-первых, в соответствии с изложенными выше позициями Конституционного Суда любые исключения из принципа вины должны быть выражены прямо и недвусмысленно, т. е. закреплены непосредственно в виде соответствующей формулировки, как, например, в гражданском законодательстве (статьи 1070, 1079, 1095 Гражданского кодекса Российской Федерации). Во-вторых, в теории юридической ответственности справедливо отмечается, что подобные ис-

ключения допустимы, если ответственность выражается в компенсационных, а не карательных мерах. Однако меры конституционно-правовой ответственности в избирательно-правовой сфере имеют, прежде всего, *наказательную (штрафную) направленность*, поскольку они призваны либо не допустить лицо к реализации своего права быть избранным, либо лишить его соответствующего избирательно-правового статуса. В-третьих, обращает на себя внимание тот факт, что законодатель постепенно идет по пути отказа от конструкций, когда за действия третьих лиц кандидат может нести ответственность без установления его сознательно-волевого отношения к содеянному. В частности, в ранее действующем Федеральном законе от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [14] регистрация кандидата могла быть отменена не позднее чем в день, предшествующий дню голосования, не только в случае установления фактов подкупа избирателей доверенными лицами кандидата, но и за использование ими должностного или служебного положения в целях избрания кандидата (пункт 1 статьи 64).

В связи с этим представляется необходимым окончательно исключить из действующего избирательного законодательства возможность применения отмены регистрации кандидата (в том числе и отказа в регистрации кандидата) за противоправные действия своих доверенных лиц, уполномоченных представителей по финансовым вопросам без установления соответствующего сознательно-волевого отношения кандидата к содеянному.

Наиболее ярким примером соблюдения принципа виновной ответственности при разрешении избирательного спора, связанного с отменой регистрации кандидата, на наш взгляд, может служить административное дело № 10-АПГ16-9, рассмотренное Верховным Судом 17 сентября 2016 года [15].

Кандидат в депутаты Законодательного Собрания Кировской области шестого со-

зыва по Кирово-Чепецкому одномандатному избирательному округу № 18 А.И. Киселев обратился в суд с административным иском заявлением об отмене регистрации своего оппонента – кандидата в депутаты К.Б. Мошуренко.

В обоснование своих требований А.И. Киселев ссылался на то, что агитационные предвыборные материалы К.Б. Мошуренко изготовлены с нарушением требований федерального законодательства об интеллектуальной собственности, поскольку фотоизображение достопримечательности г. Кирово-Чепецка (стела при въезде в город) использовано в агитационном печатном материале кандидата в депутаты К.Б. Мошуренко без согласия его автора и правообладателя – Кировской региональной общественной организации поддержки гражданских инициатив «ЧЕПЕЦК.РУ» в лице председателя А., что в силу подпункта «д» пункта 7 статьи 76 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав является основанием для отмены его регистрации.

Решением Кировского областного суда заявление А.И. Киселева было удовлетворено. Суд первой инстанции установил, что 16 августа 2016 года на основании заключенного между кандидатом в депутаты К.Б. Мошуренко и ООО «Элефант» договора об изготовлении печатных материалов был изготовлен печатный агитационный материал, представляющий собой листовку формата А4, на внутреннем развороте которой в нижней части представлено фотоизображение стелы при въезде в г. Кирово-Чепецк, использованное на основании представленного в материалы административного дела письменного согласия Э.Т. Варданяна от 1 августа 2016 года на безвозмездное использование его фотографических изображений (произведений). При этом Кировский областной суд пришел к выводу об обязанности К.Б. Мошуренко подтвердить, что именно это лицо является автором фотографии, используемой кандидатом в своих агитационных материалах.

Поскольку К.Б. Мошуренко, по мнению суда, авторство Э.Т. Варданяна не доказал, суд первой инстанции усмотрел в действиях кандидата в депутаты нарушение избирательного законодательства, являющееся основанием для отмены регистрации, и удовлетворил заявленные требования, одновременно сделав заключение о принадлежности А. авторских прав на спорный фотоснимок, копия которого размещена на сайте 11 мая 2013 года, и об идентичности данного снимка с фотографией, используемой в агитационном материале К.Б. Мошуренко.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда не согласилась с данным выводом и указала на то, что, сделав заключение об авторстве спорного фотоснимка в порядке административного судопроизводства, Кировский областной суд фактически разрешил гражданский спор в области интеллектуального права, участником которого кандидат в депутаты К.Б. Мошуренко быть не может, как и не может нести ответственность за действия Э.Т. Варданяна. Более того, с учетом объяснений специалиста К. о невозможности без проведения компьютерной экспертизы достоверно ответить на вопрос, какая из представленных фотографий использовалась при изготовлении агитационного материала К.Б. Мошуренко, а также принимая во внимание, что на фотографиях содержится изображение стелы при въезде в г. Кирово-Чепецк, являющейся открытым для свободного доступа объектом, в том числе для фотосъемки любым лицом (а не изображение конкретного физического лица, являющегося родственником фотографа), Судебная коллегия по административным делам вывод суда первой инстанции о проведении К.Б. Мошуренко агитации с нарушениями законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности нашла ошибочным. При этом было указано, что отмена регистрации кандидата является мерой публично-правовой ответственности за виновное нарушение законодательства о выборах, следовательно, может быть применена судом исключительно при доказанности

обстоятельств, указанных в подпунктах «б» – «и» пункта 7 статьи 76 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, и совершения этих действий кандидатом в депутаты.

Между тем материалы административного дела не содержат доказательств *виновного поведения* К.Б. Мошуренко, использовавшего при изготовлении агитационного печатного материала предоставленный Э.Т. Варданияном фотоснимок стелы в г. Кирово-Чепецке, следовательно, решение суда об отмене его регистрации на основании подпункта «д» пункта 7 статьи 76 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав является незаконным, подлежит отмене с вынесением нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Таким образом, рассмотренные в настоящей статье судебные споры по административным делам, возникшим из избирательных правоотношений, по результатам проведенных 18 сентября 2016 года избирательных кампаний, еще раз доказывают, насколько необходимо правоприменительным органам соблюдать принцип виновной ответственности при принятии ими решений, влияющих на соответствующий правовой статус участников выборов. Вместе с тем особенно важно, чтобы положения, сформулированные Конституционным Судом в своих постановлениях по учету вины, нашли в ближайшее время свое отражение в избирательном законодательстве и позволили сформировать единый подход к данному вопросу у избирательных комиссий и судов.

1. По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова : постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2001. № 7. Ст. 700.

2. По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и

Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита – Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова : постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

3. По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» : постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П // Собрание законодательства РФ. 2008. № 11 (ч. II). Ст. 1073.

4. Избирательный кодекс Российской Федерации : проект федерального закона № 28717-6. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=28717-6&sort=date> (дата обращения: 14.11.2016).

5. О внесении изменения в статью 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : проект федерального закона № 393082-5. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=393082-5&02> (дата обращения: 14.11.2016).

6. Определение Верховного Суда РФ от 11 апреля 2002 г. № 45-Г02-11. СПС «КонсультантПлюс».

7. Определение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2002 г. № 45-Г02-14. СПС «КонсультантПлюс».

8. Определение Верховного Суда РФ от 9 октября 2009 г. № 5-Г09-109. СПС «КонсультантПлюс».

9. Определение Верховного Суда РФ от 19 августа 2014 г. № 5-АПГ14-27. СПС «КонсультантПлюс».

10. Определение Верховного Суда РФ от 16 сентября 2016 г. № 9-АПГ16-36. СПС «КонсультантПлюс».

11. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; СПС «КонсультантПлюс».

12. Определение Верховного Суда РФ от 17 сентября 2016 г. № 73-АПГ16-14. СПС «КонсультантПлюс».

13. Определение Верховного Суда РФ от 28 сентября 2016 г. № 18-АПГ16-9. СПС «КонсультантПлюс».

14. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 38. Ст. 4339; СПС «КонсультантПлюс».

15. Определение Верховного Суда РФ от 17 сентября 2016 г. № 10-АПГ16-9. СПС «КонсультантПлюс».

ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Е.И. Старовойтова, кандидат юридических наук

С.А. Хвалёв, кандидат юридических наук

Идеи правовой трансграничности и вызванная ими тенденция поступательного распространения в мире концепции смешения национальных культур вызвали острую потребность в унификации и стандартизации вовлеченности иностранцев в политическую сферу жизни государств их пребывания и, как следствие, необходимость присвоения иностранным гражданам комплексного электорального права или отдельных его правомочий на местных и региональных выборах в стране их нахождения. Наделение иностранных граждан избирательными правами в демократических странах современного мира иллюстрирует значительные мировоззренческие изменения, происходящие в обществе относительно роли миграционных процессов и тех особых статусов, которые данные процессы порождают в условиях постепенного стирания границ между государствами.

Исторический анализ форм народовластия свидетельствует о том, что уже во времена античности только за гражданами признавалось право участвовать в политической жизни государства. Правовые системы Древней Греции, Древнего Рима включали нормы о посещении представительных собраний, занятии выборных должностей лицами, имеющими статус граждан. Так, например, афинское законодательство предписывало исключать из списков лиц, участвующих в выборах, «имена тех, кто не был рожден от отца-гражданина и матери-гражданки» [1].

Доминирование принципа гражданства (подданства) в качестве условия участия в выборах характерно и для Средних веков. Так, в Италии при формировании органов местного самоуправления избирательными правами наделялись полноправные граждане – рыцари, вальвассоры и купечество, владевшее землей [2]. Вместе с тем нельзя отрицать участие иностранцев в средневековом избирательном процессе. Так, институт подесты (правителя, возглавлявшего коммуну в Италии) предполагал выдвижение кандидатуры из числа иностранцев, достигших 30 лет, имевших рыцарское звание и хорошую репутацию

[3]. А.К. Дживелегов объяснял такую особенность итальянской избирательной системы тем, что «иностранец, человек чуждый партийных симпатий и антипатий, был гораздо более беспристрастным судьей и администратором, чем местные консулы» [4].

В более поздних зарубежных правовых актах также не исключалось участие в выборах лиц иностранного происхождения. Так, французским Основным законом 1793 года избирательные права предоставлялись иностранцам, достигшим 21 года, проживающим во Франции в течение одного года, жившим своим трудом, приобретшим собственность, женившимся на француженке, усыновившим ребенка или принявшим на иждивение старика. Причем В.В. Маклаков подчеркивает включение в статью 4 Конституции «удивительной по представлениям сегодняшнего дня» нормы о наделении каждого иностранца, имеющего «достаточные заслуги перед человечеством», правами французского гражданина [5]. Очевидно, к таким правам следовало причислять и избирательные. Впрочем, приведенный пример является исключением из общего правила. Как отмечает В.В. Вискулова, вплоть до середины XX в. участие иностранных граждан в выборах какого-либо уровня не было характерным [6].

Вместе с тем процессы интернационализации, происходящие на международном уровне, способствуют постепенному распространению действия политических прав на лиц, не состоящих в гражданско-правовых связях с государством пребывания. В частности, в Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы 1500 (2001) «Об участии иммигрантов и иностранцев-резидентов в политической жизни государств – членов Совета Европы» [7] отмечено, что пользование правами человека в Европе не зависит от гражданства и страны происхождения. Принципы недискриминации закреплены во многих международно-правовых документах, имеющих обязательную силу для государств – членов Совета Европы. Кроме того, согласно пункту 4 ука-

занной Рекомендации демократическая легитимность требует равного участия в политическом процессе всех общественных групп, а вклад законно проживающих резидентов-неграждан в общенациональное богатство дает достаточное основание для предоставления им права оказывать воздействие на принятие политических решений в странах проживания.

Необходимость предоставления иностранным гражданам избирательных прав обычно обуславливается фундаментальным правом каждого человека на участие в принятии решений, непосредственно его касающихся, а также императивом повсеместного искоренения дискриминации и неравноправия по каким бы то ни было основаниям. Действительно, иностранные граждане вовлечены в те же социальные и экономические отношения, что и граждане. И на тех и на других в одинаковой мере распространяются государственные законы, необходимость платить налоги и прочие обязанности вплоть до службы в вооруженных силах. При этом иммигранты нередко лишены ключевой возможности влиять на принимаемые в стране (регионе, городе) политические решения, так как не имеют основных политических прав [8]. В Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы 1459 (2005) «Об устранении ограничений на право голоса» отмечено, что «все резиденты обязаны платить местные налоги, а решения местных органов власти напрямую влияют на их жизнь. Поэтому право голосовать и участвовать в качестве кандидатов в местных выборах должно быть предоставлено всем резидентам, независимо от их гражданства или национальности» [9].

Видится, что наделение избирательными правами иностранных граждан в будущем будет способствовать развитию проявления реальной воли народа, может стать следующим шагом на пути к повышению уровня стандартов демократии. Стоит отметить также, что, по мнению А.Ж. Степаняна, такое наделение сопряжено с недопущением злоупотреблений правами и, вероятно, должно сопровождаться системой цензов [10].

Содержание многих современных источников международного права отражает тенденцию все более широкого участия неграждан в определенных избирательных кампаниях. Как справедливо отмечает А.С. Чесноков, во многих международных конвенциях, к которым присоединились большинство государств мира, прямо указывается, что право принимать участие в выборах, а также право участвовать в работе

профессиональных и иных экономических, социальных и политических союзов, включая политические партии, право свободно высказывать свое мнение (в том числе по политическим вопросам), право на участие в публичных акциях (забастовки, пикеты, демонстрации и т. п.) фактически не связано с гражданством. Точнее, гражданство страны проживания дает индивиду более широкие возможности и полномочия по достижению и защите своих интересов, отсутствие же гражданства не отменяет эти возможности, а лишь ограничивает их в большей или меньшей степени [11].

Всеобщая декларация прав человека 1948 года [12] в статье 21 провозгласила важнейшие неотъемлемые политические права человека: право на участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей, право равного доступа к государственной службе в своей стране. Гарантией реализации таких прав призвана стать воля народа, и она «должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Субъект наделения данными правами – человек, а не гражданин, что подчеркивает универсальный характер данных прав. Наличие формулировки «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной» свидетельствует о том, что данная норма при соотношении с институтом гражданства не тождественна таковому по сфере действия, а, вероятно, шире него. Таким образом, проблема участия мигрантов – иностранцев и других лиц – в управлении страной, где они живут, была обозначена уже в 1948 году [13].

Интересно, что в некоторых универсальных международных документах предусматривается участие в выборах отдельных категорий иностранных граждан. Так, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года в статье 41 признает право упомянутых лиц избирать и быть избранными в государстве пребывания в соответствии с его законодательством [14].

Одним из важнейших международных документов, регламентирующих политические права иностранных граждан, является Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на

местном уровне 1992 года, содержащая главу С, которая так и называется – «Право голосовать на выборах в местные органы». Статья 6 этой главы обязует государства предоставлять всем иностранным резидентам право голосовать и быть избранными на выборах в органы местного самоуправления при условии, что они отвечают тем же правовым критериям, что и граждане, и, кроме того, проживают на территории государства постоянно и на законных основаниях в течение пяти лет, предшествующих выборам [15]. Однако эта же статья признает право государств, принимающих на себя обязательства по Конвенции, ограничить иностранных граждан «только правом голоса». Очевидно, подразумевается ограничение пассивного избирательного права иностранных граждан.

Интегративные тенденции на постсоветском пространстве актуализируют вопрос об участии иностранцев в политической жизни стран СНГ. Об этом свидетельствует пункт 1.1 Рекомендаций Парламентской ассамблеи государств – участников СНГ для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами 2002 года, устанавливающий, что «государство может стремиться к тому, чтобы иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно и на законных основаниях проживающим на его территории, было предоставлено право избирать и быть избранным в органы местной власти (органы местного самоуправления) при условии, что они отвечают тем же критериям, что и граждане государства» [16].

Как видно, международно-правовая основа наделения иностранных граждан избирательными правами на территории государств их пребывания имеется. Однако, как это нередко бывает, нормы международного характера крайне абстрактны, они не предусматривают полноценных моделей реализации соответствующего права, оставляя это на усмотрение национального законодателя, который, как показало проведенное исследование, часто не в полной мере имплементирует рассмотренные выше международные нормы в свою систему национального избирательного законодательства. Существующее разнообразие подходов (моделей) к наделению иностранцев избирательными правами в странах их пребывания характеризуется не только сложностью исполнения международных предписаний, но и целой совокупностью проблем концептуального и прикладного характера.

По нашему мнению, основными концептуальными сложностями в данном вопросе являются, с одной стороны, национальная безопасность и независимость политической сферы жизни соответствующего общества, с другой – проблема национальной идентичности и ценности гражданства как особой правовой связи лица и государства.

Проблема национальной безопасности и независимости политической сферы жизни общества ставит вопрос о степени защищенности общества в целом от угрозы его постепенного растворения, снижения независимости по отношению к суверенитетам иных государств. Так, одним из аспектов правового суверенитета государства является основанный на законе дисбаланс в правах в пользу лиц, обладающих национальным гражданством. Такой дисбаланс проявляется, прежде всего, в области политических прав, и выражен он в четких юридических преференциях граждан соответствующего государства. В условиях включения иностранцев в политическую жизнь общества такие преференции сводятся к нулю, и, как следствие, – снижение степени национальной безопасности и независимости. Моделируя ситуацию на перспективу, можно сделать вывод, что в условиях полного включения иностранных граждан в политическую жизнь страны пребывания рано или поздно такое государство будет не способно поощрять своих граждан правовым, социальным, информационным и иным способом, в итоге исчезнет необходимость в национальном государственном аппарате. Отчасти к такому развитию событий подталкивает международное право, декларирующее невозможность допущения какой-либо дискриминации, в том числе и в области политических прав иностранных граждан. Вполне вероятно, что в отдаленной перспективе цивилизованный мир будет готов к полному отсутствию национальных юрисдикций и суверенитетов. Однако в обозримом будущем подобное положение дел видится не совсем приемлемым.

Проблема национальной идентичности и ценности гражданства тесно связана с вышерассмотренной. Однако данная проблема основана на внутренней, личностной мотивации гражданина и его осознании причастности к конкретному обществу, понимании того, что его национальный статус несоизмеримо более ценен для конкретного общества по сравнению со статусом внешнего лица (иностранного гражданина). С правовой точки зрения такой национальный статус выражается через правовое взаимодействие

гражданина и общества (государство) – регулируемое гражданство. И чаще всего для лица факт принадлежности к конкретному государству – это ценность, благо. Государство, в свою очередь, как субъект, материализующий это благо (гражданство), всемерно покровительствует его обладателям (гражданам), идентифицирует их как исключительных субъектов права в рамках отдельных общественных отношений. В случае наделения иностранцев политическими правами такое внутреннее осознание гражданином своего места в определенном обществе и его идентификация для соответствующего социума и государства перестают быть особенными условиями существования человека, а сам социум теряет ощущение своих границ, утрачивает свою специфическую культурную самобытность.

Как представляется, пока не будут четко сформулированы преимущества трансграничного миропорядка, концептуальные проблемы наделения иностранных граждан избирательными правами на территории государств их пребывания будут проявляться со всей очевидностью.

Однако не только концептуальные трудности препятствуют трансграничности избирательного права. Имеются и прикладные сложности в вопросах наделения избирательными правами иностранных граждан. Прикладные проблемы, конечно, варьируются от государства к государству, но общая их направленность выражается, во-первых, в проблематичности определения оптимального объема избирательных правомочий иностранных граждан, во-вторых, в сложности установления справедливых условий приобретения ими избирательных прав.

Проблема определения оптимального объема избирательных правомочий иностранных граждан возникает на фоне концептуальных сложностей, раскрытых выше. Понимая недопустимость политической дискриминации иностранцев, все же государства в большинстве случаев не готовы давать им возможность влиять на положение вещей в общегосударственном масштабе [17].

Итак, можно выделить следующие подходы в разрешении проблемы определения оптимального объема избирательных правомочий иностранцев:

– *закрепление вида выборов, в которых могут участвовать иностранцы.* Чаще всего иностранцам предоставляется право участвовать в выборах низового уровня (муниципальные выборы). Данная практика имеет устойчивую тен-

денцию к распространению и позволяет решать неполитические вопросы, связанные с жизнедеятельностью конкретного региона, кроме того, способствует политической интеграции иммигранта в местное сообщество. Такой подход используется, например, в Ирландии, в которой граждане стран, не входящих в Европейский союз, имеют право принимать участие в выборах на местном уровне [18]. Также возможности по реализации избирательного права на уровне муниципалитетов предоставлены в Китае, Южной Корее, Израиле, Аргентине, Колумбии, Нидерландах, Люксембурге, Бельгии [19].

Следует отметить, что в США во многих штатах ведутся дискуссии о необходимости восстановления практики участия неграждан в выборах на местном уровне, существовавшей с последней трети XVIII в. по 20-е гг. XX в. в большинстве североамериканских штатов. В настоящее время в ряде муниципальных образований в штате Мэриленд постоянно проживающие иностранные граждане имеют право голосовать на местных выборах. С аналогичными инициативами выступали отдельные депутаты законодательных собраний в течение 1990–2000-х гг. в штатах Калифорния, Коннектикут, Мэн, Массачусетс, Миннесота, Нью-Йорк, Техас и федеральном округе Колумбия [20].

В мире встречаются примеры, когда иностранцы вправе реализовывать избирательные права не только на местном, но и на более высоком уровне государственного управления. Например, в Швейцарии вопросы, касающиеся возможности и особенностей электорального участия иностранных граждан, делегированы с общенационального на региональный и муниципальный уровни. Федеральное законодательство данной страны не позволяет иностранцам принимать участие в выборах на национальном уровне, однако, например, в кантонах Невшатель, Юра, Во, Фрибур и Женева постоянно проживающим иностранцам разрешено участвовать в региональных выборах;

– *закрепление набора избирательных правомочий, которыми могут пользоваться иностранцы в ходе выборов в национальные органы страны пребывания.* Например, в Венесуэле иностранцы в выборах муниципальных и органов власти штатов наделяются только активным избирательным правом [21].

Фоном, усугубляющим проблему установления справедливых условий приобретения избирательных прав иностранными гражданами,

служит отсутствие каких-либо четких международных стандартов в данной области, а также хотя бы минимального практически испытанного национального опыта в определении подобных критериев. В этой связи, как представляется, государства в определении таких условий отталкиваются от идеи выявления наиболее достойных иностранцев, обладающих хотя бы минимальной социальной и правовой связью со страной их пребывания. В этом справедливо, по нашему мнению, видится подтверждение того, что соответствующий иностранец будет заинтересован в использовании присвоенного ему избирательного права по назначению.

Для разрешения рассматриваемой проблемы государства вводят определенную систему цензов, к которым чаще всего относятся следующие условия:

– *условие оседлости, предполагающее проживание иностранца в соответствующей стране в течение определенного непрерывного срока на законных основаниях.* В частности, в Венесуэле иностранцы получают право участия в муниципальных выборах при условии их проживания в Республике не менее 10 лет [22]. В Чили и Уругвае такой срок проживания составляет пять лет. Бельгия с 2004-го, Дания с 1981-го, Люксембург с 2003-го, Нидерланды с 1983-го, Швеция с 1975 года (и, примечательно, некоторые швейцарские кантоны – Невшатель, Во, Фрибур, Женева) предоставляют право голоса всем, кто проживает на их территории определенное время, обычно несколько лет. Минимальный ценз оседлости в указанных странах колеблется от трех до пяти лет [23];

– *условие законопослушности, предполагающее бесконфликтное нахождение иностранца на территории определенной страны.* Так, например, в Чили иностранцы, достигшие 18-летнего возраста, приобретают определенные избирательные правомочия, только если они не отбывают (отбывали) тюремное наказание по приговору суда [24]. В Уругвае возможными избирателями могут быть иностранцы, характеризующиеся хорошим поведением. Причем они получают право голоса без необходимости предварительной натурализации [25]. В Венесуэле иностранцы могут участвовать в выборах, только если они не лишены гражданских прав и не подвергнуты политической дисквалификации [26];

– *условие принадлежности иностранца к определенному государству, т. е. в отдельных*

случаях факта наличия гражданства определенной страны достаточно для приобретения лицом избирательного права в стране пребывания. Данный ценз используется, например, в Испании, где позволено голосовать гражданам Нидерландов, Дании, Норвегии и Швеции. С 1988 года такими правами в Испании наделены граждане Аргентины, с 1990-го – Чили, с 1992-го – Уругвая. В Ирландии граждане Соединенного Королевства могут также принимать участие в выборах даже на национальном уровне (кроме президентских). В Соединенном Королевстве граждане Ирландии пользуются теми же электоральными правами, что и сами граждане Соединенного Королевства, на всех уровнях: национальном, региональном и местном [27].

Следует также отметить, что в конституциях Испании и Португалии предусматривается, что право голоса может предоставляться иностранным гражданам на основе взаимности [28];

– *условие вхождения страны пребывания иностранца в определенное международное межправительственное объединение, одной из функций которого является уравнивание прав и обязанностей лиц, мигрирующих в пределах данного международного объединения.* Наиболее известным и показательным примером в данном случае выступает Европейский союз. Так, в Дании в 1995 году был принят закон «О местных выборах», который уравнивал в избирательных правах на местных выборах граждан государств – членов Европейского союза [29]. Права избирателей во Франции закреплены непосредственно Конституцией: конституционный закон 92-554 от 25 июня 1992 года [30] дополнил Конституцию новой главой 14 «Европейские сообщества и Европейский союз». В данной главе в статье 88-3 указано, что право голоса и право быть избранным на муниципальных выборах может быть дано только гражданам Союза, проживающим во Франции. Хотя имеются некоторые ограничения, заключающиеся в том, что эти граждане не могут исполнять функции мэра, а также участвовать в назначении выборщиков в Сенат и выборе сенаторов. Таким образом, во Франции критериями участия в муниципальных выборах являются факт проживания на территории Франции и наличие гражданства Союза. В Германии парламенты (ландтаги) Гамбурга и Шлезвиг-Гольштейна дали такое право иностранцам, но Федеральный конституционный суд в 1990 году указал, что такое разрешение несовместимо с Основным законом. Приме-

чательно, что в 1994 году в связи с принятием Директивы 94/80 [31] изменения были внесены в часть 1 статьи 28 Основного закона, предоставив возможность избирать и быть избранными в представительные органы земель, общин и округов гражданам Европейского союза. Кроме того, граждане стран Европейского союза имеют право принимать участие в выборах в Соединенном Королевстве как на местном, так и на региональном уровнях [32].

Членство государства в международном объединении как условие наличия избирательного права у гражданина иной страны – участницы данного объединения используется и в иных государственных союзах. Например, подобная практика существует в странах, входящих в Содружество наций. Так, граждане государств Содружества, проживающие в течение определенного периода в соответствующей стране, имеют право принимать участие в парламентских выборах в Антигуа и Барбуде, Барбадосе, Белизе, Доминике, Гренаде, Ямайке, Малави, Маврикий, Намибии, Сент-Киттсе и Невисе, Сент-Люсии, Сент-Винсенте и Гренадинах; в местных выборах – в Гайане и Новой Зеландии.

В Северном совете граждане всех государств, входящих в организацию (Исландия, Дания, Финляндия, Норвегия, Швеция), проживающие в любой из стран союза, имеют право принимать участие в выборах на местном уровне.

В Соединенном Королевстве все граждане стран, входящих в Содружество наций, пользуются теми же электоральными правами, что и сами граждане Соединенного Королевства, на всех уровнях: национальном, региональном и местном [33].

Граждане любой из стран, входящих в Содружество португалоязычных стран (СПЯС), постоянно проживающие в Кабо-Верде, имеют право принимать участие в муниципальных выборах в этом государстве [34];

– *условие заявления о присвоении избирательного права иностранцу, находящемуся на территории определенного государства.* Такое специфическое условие имеется в законодательстве Бразилии, где установлено, что граждане Португалии, постоянно проживающие в Бразилии, имеют право на приобретение полного объема политических прав в этой стране путем подачи специального прошения в министерство юстиции [35];

– *иные специфические условия приобретения избирательного права иностранцем.* В качестве

интересной особенности следует отметить регулирование, установленное в Уругвае, которым предусмотрено, что избирателями вправе выступать иностранцы, владеющие каким-либо капиталом или собственностью в Республике или профессионально занимающиеся наукой, искусством или производством.

Следует отметить, что рассмотренные выше группы условий приобретения иностранными гражданами избирательных прав на территории государств пребывания практически не используются в чистом виде, а применяются в различных сочетаниях. Более того, иностранец в абсолютном большинстве случаев может приобрести тот или иной электоральный статус лишь при его соответствии фундаментальным критериям (возраст, дееспособность, место проживания), установленным для граждан соответствующей страны.

Подводя итоги, следует еще раз отметить, что именно через общественно-политические организации иммигрантов власти принимающей страны могут успешно осуществлять различные интеграционные проекты: от распространения общей информации о различных аспектах социальной, культурной и экономической жизни в принимающей стране, организации содействия в трудоустройстве и получении образования до осведомления иностранцев об имеющихся у них правах и обязанностях и, в особенности, пропаганды избирательной и гражданской активности среди неграждан и натурализованных граждан. Необходимо подчеркнуть, что не всегда и не везде политические права являются востребованным иммигрантами инструментом интеграции в принимающий социум. Как правило, того объема социально-экономических прав, который предоставляется иммигрантам вместе с разрешением на постоянное проживание, вполне достаточно для полноценного существования [36]. Однако именно политические права являются тем механизмом, который используется для осуществления управленческих функций в обществе. Следовательно, предоставление иностранцам политических (в том числе электоральных) прав – яркий показатель не только степени интегрированности иммигрантов в принимающее общество, но и степени готовности этого общества их принять.

Очевидно, что с дальнейшим углублением процессов глобализации, требующей свободы передвижения не только товаров, капиталов и

зации политики иммиграции, натурализации и гражданства, ассимиляции и интеграции станет еще более острой, чем сегодня. Как представляется, следует согласиться с утверждением о том, что у цивилизованных стран современного мира нет иного выбора, кроме интеграции иммигрантов в национальные политические сферы [37]. Следовательно, единственным выходом в условиях международной интеграции является выработка наиболее приемлемой конструкции электоральных правомочий относительно иностранных граждан. Как показало исследование данной проблематики, пока общеупотребительной модели избирательных прав иностранцев в стране их пребывания не создано.

1. Античная демократия. М., 1995. С. 200.
2. Очерки по истории выборов и избирательного права / под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. Калуга – Москва, 1997. С. 117.
3. Там же. С. 118.
4. *Дживелегов А.К.* Средневековые города в Западной Европе. СПб., 1902. С. 123.
5. *Маклаков В.В.* Избирательное право Франции // Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства : авт. проекта : Ю.А. Веденеев, В.В. Маклаков / отв. ред. А.А. Вешняков. М. : «Весь Мир», 2004. С. 181.
6. *Вискулова В.В.* К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 23.
7. Рекомендация Парламентской ассамблеи Совета Европы от 26 января 2001 г. 1500 (2001) «Об участии иммигрантов и иностранцев-резидентов в политической жизни государств – членов Совета Европы». URL: http://www.coe.int/T/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2001%5D/%5BJan2001%5D/Rek1500.asp (дата обращения: 14.12.2016).
8. *Hayduk R.* Non-citizen voting: pipe-dream or possibility? Drum Major Institute for Public Policy. New York. October 2, 2002.
9. Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы от 24 июня 2005 г. 1459 (2005) «Об устранении ограничений на право голоса» // Совет Европы и Россия. 2005. № 1. С. 21–22.
10. *Степанян А.Ж.* Правовое регулирование выборов в рамках Европейского союза : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 50.
11. *Чесноков А.С.* Участие иммигрантов-неграждан в политических процессах в принимающих странах // Социум и власть. 2009. № 4. С. 49.
12. Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией 217 А (III) Генеральной ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Международное публичное право. Сб. докум. М. : БЕК, 1996. Т. 1. С. 460–464.
13. *Степанян А.Ж.* Указ. соч. С. 33.
14. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / отв. ред. А.А. Вешняков ; науч. ред. В.И. Лысенко. М. : «Весь Мир», 2004. С. 103.
15. Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне 1992 года // Международные избирательные стандарты. Сборник документов. С. 559.

16. Рекомендации Парламентской ассамблеи государств – участников СНГ для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами 2002 г. // Международные избирательные стандарты. Сборник документов. С. 894.

17. *Earnest D.C.* Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm. Paper prepared for delivery at the 2003 annual convention of the American Political Science Association, Philadelphia, Pennsylvania. August 28–31, 2003.

18. *Чесноков А.С.* Указ. соч. С. 51.

19. *Чесноков А.С.* Иммигранты в политических процессах в принимающих странах: проблемы электоральной инкорпорации // Электронный архив Уральского федерального университета. URL: www.elar.urfu.ru/bitstream/10995/18409/1/iuro-2011-94-06.pdf (дата обращения: 14.12.2016).

20. *Чесноков А.С.* Участие иммигрантов-неграждан в политических процессах в принимающих странах. С. 51.

21. Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская, К.А. Половченко ; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М. : РЦОИТ : Ин-октаво, 2009. С. 160.

22. Там же. С. 160.

23. *Степанян А.Ж.* Указ. соч. С. 120.

24. Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / Е.А. Водяницкая, П.С. Гвоздев, И.А. Ракитская, А.Г. Орлов ; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М. : РЦОИТ, 2011. С. 455.

25. Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н.Б. Шлыкова, М.А. Сапронова, А.Г. Орлов, Е.В. Черепанова ; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М. : РЦОИТ, 2010. С. 351–352.

26. Современные избирательные системы. Вып. 4. С. 160.

27. *Чесноков А.С.* Участие иммигрантов-неграждан в политических процессах в принимающих странах. С. 51.

28. См.: п. 2 ст. 13 Конституции Королевства Испания от 27 декабря 1978 г. URL : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Spain&language=r> (дата обращения: 14.12.2016); п. 4 ст. 15 Конституции Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. URL : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Portugal&language=r> (дата обращения: 14.12.2016).

29. Современные избирательные системы. Вып. 4. С. 249.

30. LOI constitutionnelle no 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre: «Des Communautés européennes et de l'Union européenne», JORF № 147 du 26 juin 1992. P. 8406.

31. Директива 94/80/CE Совета от 19 декабря 1994 г., фиксирующая условия пользования активным избирательным правом и пассивным избирательным правом на муниципальных выборах для граждан Союза, находящихся в государстве-члене, гражданами которого они не являются // OJ L 368 от 31.12.1994. P. 38.

32. *Hayduk R., Wucker M.* Immigrant Voting Rights Receive More Attention. Migration Information Source. Washington D.C. November, 2004.

33. *Чесноков А.С.* Участие иммигрантов-неграждан в политических процессах в принимающих странах. С. 51.

34. Там же. С. 52.

35. Там же. С. 52.

36. *Чесноков А.С.* Проблемы и возможности репрезентации интересов иммигрантов в принимающих странах // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и новых независимых государствах. Екатеринбург, 2005. с. 459–465.

37. *Чесноков А.С.* Участие иммигрантов-неграждан в политических процессах в принимающих странах. С. 54.

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Э.И. Девецкий, кандидат юридических наук, доцент

На протяжении ряда лет политическая ситуация в Кыргызстане характеризовалась крайней нестабильностью. Этому во многом способствовало недоверие граждан к итогам голосования на выборах. Многочисленные «карусели» и «вбросы» бюллетеней на избирательных участках фиксировались, в том числе и международными наблюдателями, в рамках избирательных кампаний всех уровней.

В сложившейся ситуации одной из главных задач киргизских властей было реформирование избирательного законодательства и законодательства о референдуме с целью обеспечения доверия граждан к итогам голосования. Результатом данной работы стали изменения, внесенные в апреле 2015 года в Конституционный закон Кыргызской Республики от 2 июля 2011 года № 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (далее – Закон о выборах Президента) [1], в январе 2016 года в Закон Кыргызской Республики от 14 июля 2011 года № 98 «О выборах депутатов местных кенешей» [2], а также принятие нового Конституционного закона Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173 «О референдуме Кыргызской Республики» (далее – Закон о референдуме) [3].

11 декабря 2016 года состоялось всенародное голосование по принятию Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», проект которого был вынесен Жогорку Кенешем (парламентом) Кыргызской Республики на референдум.

На основе анализа вышеуказанных нормативных актов, а также практики их применения постараемся выявить наиболее актуальные отличия порядка организации и проведения выборов и референдума в Кыргызской Республике и Российской Федерации.

Сравнительный анализ законодательства о выборах и референдуме двух стран позволяет прийти к выводу о его большой схожести. Структура актов, правила юридической техни-

ки и терминология во многом совпадают. Однако соответствующие законы Кыргызской Республики существенно менее детализированы.

В соответствии с частью 1 статьи 13 Закона о референдуме подготовку и проведение референдума, реализацию и защиту прав граждан Кыргызской Республики на участие в референдуме осуществляют Центральная избирательная комиссия, территориальные (районные, городские) избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии по выборам и проведению референдумов.

Согласно статье 5 Закона Кыргызской Республики от 30 июня 2011 года № 62 «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики» [4] состав Центральной избирательной комиссии формируется сроком на пять лет в количестве 12 членов. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики избирает членов Центральной избирательной комиссии: одну треть состава – по представлению Президента Кыргызской Республики, другую треть – парламентского большинства и еще одну треть – парламентской оппозиции с учетом представительства не более 70 процентов лиц одного пола.

Территориальная, участковая избирательная комиссия формируется сроком на два года в составе одной второй представителей политических партий и одной второй – представительных органов местного самоуправления. В территориальной, участковой избирательной комиссии может быть не более одного представителя от каждой политической партии. Территориальная избирательная комиссия формируется Центральной избирательной комиссией в составе не менее 11 членов – представителей политических партий и лиц, состоящих в резерве соответствующей территориальной избирательной комиссии. Участковая избирательная комиссия формируется территориальной избирательной комиссией в составе не менее семи членов из представителей политических партий и ре-

зерва соответствующей участковой избирательной комиссии.

Резерв территориальной, участковой избирательной комиссии формируется сроком на пять лет из числа кандидатур, выдвинутых представительными органами местного самоуправления, в количестве не менее предусмотренного числа членов соответствующей избирательной комиссии.

Так же как и в Российской Федерации, в выборах и референдуме имеют право участвовать граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет. Однако имеется и существенное отличие. Порядок и условия составления списков участников референдума, ознакомления с ними определяются Законом о выборах Президента. Статья 14 указанного закона предусматривает, что в списки избирателей включаются граждане Кыргызской Республики, обладающие на день голосования активным избирательным правом и прошедшие биометрическую регистрацию в порядке, установленном законодательством. Составление списка избирателей производится на основе персональных данных (в том числе биометрических), содержащихся в Едином государственном реестре населения, с учетом границ избирательных участков. Таким образом, граждане, не прошедшие в установленном порядке биометрическую регистрацию, не включаются в списки избирателей (участников референдума) и не допускаются к участию в голосовании.

Согласно данным Департамента статистики Организации Объединенных Наций, на конец 2016 года население Кыргызстана составляло 6 089 859 человек, из них 1 782 867 человек младше 15 лет [5]. Общее число граждан, включенных в списки участников референдума, – 2 816 423 человека [6]. По неофициальным данным, в силу различных причин биометрическую регистрацию в течение двух лет не прошли около 700 тыс. граждан.

Формирование, хранение и актуализация Единого государственного реестра населения осуществляются государственным органом в сфере регистрации населения – Государственной регистрационной службой при Правительстве Кыргызской Республики (далее – ГРС). Список избирателей формируется ГРС на ос-

нове сведений об избирателях – их биометрических и персональных данных – с использованием системы учета избирателей.

Список избирателей, составленный по каждому избирательному участку, передается ГРС в электронном виде в Центральную избирательную комиссию за 50 календарных дней до дня голосования. Центральная избирательная комиссия с момента получения списка незамедлительно распечатывает его и передает в соответствующие участковые избирательные комиссии, которые не позднее 45 календарных дней до дня голосования вывешивают списки для ознакомления, а также не позднее 40 календарных дней до дня голосования обязаны направить избирателю, включенному в список избирателей, извещение о наличии его в списке избирателей.

Кроме того, списки избирателей, представленные в участковые комиссии, одновременно обобщаются Центральной избирательной комиссией по участкам, районам и городам и размещаются на официальных сайтах ГРС и Центральной избирательной комиссии без информации о месте постоянного либо фактического проживания, годе рождения избирателя для ознакомления и соответствующего уточнения указанных данных, определения ошибок и неточностей в списках. Список избирателей, размещенный на официальных сайтах, подлежит постоянному обновлению по мере поступления информации.

Каждый избиратель в случае обнаружения отсутствия его в списке избирателей, любой ошибки или неточности в нем вправе обратиться не позднее 15 календарных дней до дня голосования в соответствующую участковую избирательную комиссию с заявлением, приложив копии подтверждающих документов. Данное заявление незамедлительно направляется участковой избирательной комиссией в ГРС для рассмотрения. Ответ на заявление ГРС направляет избирателю не позднее двух календарных дней со дня включения его в список избирателей, исправления ошибок или неточностей. За 15 дней до дня голосования ГРС прекращает прием таких заявлений граждан.

После обработки заявлений ГРС формирует окончательный список избирателей, составленный в соответствии с границами избирательных участков, и не позднее 10 ка-

лендарных дней до дня голосования передает его в Центральную избирательную комиссию. Последняя распечатывает и направляет пронумерованные, прошнурованные и заверенные печатью комиссии списки избирателей в соответствующие участковые избирательные комиссии в срок не позднее трех календарных дней до дня голосования. В день голосования имеют право голосовать только граждане, включенные в список избирателей (участников референдума).

Нетрудно заметить, что установленные правила составления и уточнения списков избирателей (участников референдума) требуют отлаженного взаимодействия избирательных комиссий и территориальных подразделений ГРС. Кроме того, короткие сроки уточнения и большое количество обращений граждан обеспечивают значительный объем работы сотрудникам ГРС [7]. Все это неизбежно приводит к ошибкам. По данным ГРС, около восьми тысяч граждан, обладающих активным избирательным правом и прошедших биометрическую регистрацию, по различным причинам так и не были включены в списки участников референдума.

Еще одной важной и интересной особенностью порядка организации выборов Президента, депутатов Жогорку Кенеша и референдума Кыргызской Республики является возможность голосования граждан, включенных в списки избирателей (участников референдума) не по месту постоянной регистрации. Так же как и в Российской Федерации, в Кыргызской Республике объем внутренней миграции довольно значителен и много граждан проживают не по месту регистрации. Согласно части 4 статьи 14 Закона о выборах Президента каждый избиратель, с момента ознакомления со списком избирателей, но не позднее 15 календарных дней до дня голосования, вправе заявить о намерении голосовать по определенному адресу путем подачи в соответствующую участковую избирательную комиссию заявления установленного образца с приложением копии паспорта гражданина Кыргызской Республики (ID-карта). Данное заявление незамедлительно передается в ГРС, которая обязана включить гражданина в список избирателей избирательного участка по заявленному адресу и уведомить об этом из-

бирателя не позднее двух календарных дней со дня включения его в список. Из списка избирателей по месту постоянной регистрации гражданин исключается.

В рамках организации и проведения референдума 11 декабря 2016 года Центральная избирательная комиссия своим постановлением от 6 ноября 2016 года № 187 утвердила схемы и границы дополнительно сформированных участков референдума в г. Бишкеке [8]. В списки избирателей на этих участках были включены только граждане, изъявившие желание голосовать по новому адресу. Всего в г. Бишкеке было сформировано 32 дополнительных участка. По сравнению с выборами депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, состоявшимися 4 октября 2015 года, количество граждан, проголосовавших по новому адресу на референдуме 11 декабря, существенно увеличилось.

Процедура голосования на выборах и референдуме в Кыргызской Республике имеет ряд важных отличий от аналогичных процедур в Российской Федерации.

Прежде всего, законодатель отказался от таких способов обеспечения избирательных прав, как голосование по открепительным удостоверениям и досрочное голосование. Изложенный выше порядок включения в список избирателей по новому адресу решает те же задачи, что и голосование по открепительным удостоверениям. Однако избиратель подает заявление о включении в список избирателей сразу в ту участковую комиссию, где он собирается голосовать, что существенно упрощает возможности реализации его избирательного права.

Проголосовать вне помещения для голосования можно только накануне дня голосования и только по месту своего пребывания. Причем законодатель прямо устанавливает перечень избирателей, которые могут проголосовать «на дому». Согласно части 1 статьи 33 Закона о выборах Президента вне помещения для голосования вправе проголосовать:

- избиратели, которые внесены в списки избирателей, но по состоянию здоровья или инвалидности не могут прибыть на избирательный участок для голосования;
- избиратели, находящиеся в день голосования в больницах, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых;

– избиратели, временно проживающие в местах, расположенных в отдаленных и труднодоступных районах, на участках отгонного животноводства;

– в исключительных случаях, по решению соответствующей избирательной комиссии, – военнослужащие, несущие службу в день голосования в воинских частях, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местах, если они постоянно проживают на территории избирательного участка, в который входят по месту своего расположения.

Голосование вне помещения для голосования проводится только на основании письменного заявления избирателя, которое может быть подано в любое время после формирования участковой избирательной комиссии, но не позднее трех календарных дней до дня голосования. В указанном заявлении должна быть указана причина, по которой избиратель не может прибыть в помещение для голосования, и данные об избирателе.

Участковая избирательная комиссия должна располагать необходимым количеством (но не более трех) переносных ящиков для голосования. Голосование проводят члены участковой комиссии, которые получают нужное число избирательных бюллетеней под подпись, а также предварительно опечатанные (опломбированные) переносные ящики. Голосование вне помещения для голосования проходит в присутствии представителей кандидатов, политических партий, агитационных групп, средств массовой информации, наблюдателей.

За два дня до дня голосования участковая избирательная комиссия на своем участке обязана вывесить реестр избирателей, подавших письменное заявление о предоставлении им возможности проголосовать вне помещения для голосования. Сам порядок такого голосования аналогичен российскому.

В организации голосования избирателей (участников референдума) в день голосования принимают участие участковая избирательная комиссия и представители ГРС (операторы). На всех избирательных участках голосование осуществляется с использованием автоматических считывающих урн (далее – АСУ).

В соответствии с частью 3 статьи 32 Закона о референдуме, частью 1 статьи 31 Закона о вы-

борах Президента в день голосования в 7 часов по местному времени участковая избирательная комиссия на своем заседании в помещении для голосования жеребьевкой определяет членов комиссии, которые будут: 1) совместно с оператором проводить идентификацию граждан в электронном списке избирателей (участников референдума); 2) осуществлять регистрацию граждан в бумажном списке избирателей (участников референдума); 3) выдавать бюллетени для голосования; 4) осуществлять контроль за прохождением избирателей (участников референдума) в кабины для тайного голосования, опусканием бюллетеней для голосования в АСУ. Председатель и секретарь участковой избирательной комиссии, а также член участковой комиссии, обслуживающий АСУ, в жеребьевке не участвуют.

Далее председатель комиссии в присутствии членов комиссии, наблюдателей и иных участников выборов, референдума вскрывает опечатанный сейф (шкаф), в котором находятся список избирателей (участников референдума) данного участка, бюллетени для голосования и печать участковой комиссии, а также документы по результатам голосования вне помещения для голосования, вынимает из сейфа (шкафа) бумажный список избирателей (участников референдума), иное необходимое оборудование с электронным списком, оглашает число включенных в список избирателей (участников референдума), дает возможность присутствующим лицам визуально ознакомиться с бумажным списком и сопоставить его с электронным, затем раздает его членам участковой избирательной комиссии, которые несут ответственность за регистрацию избирателей (участников референдума) и заполнение бумажного списка.

Голосование избирателей (участников референдума) осуществляется в следующем порядке. Первоначально гражданин предъявляет паспорт или ID-карту (электронную копию паспорта, содержащую персональный идентификационный номер гражданина) оператору с целью установления факта включения в электронный список избирателей (участников референдума) на данном участке. Если гражданина нет в списке на данном участке, оператор обязан сообщить ему адрес избирательного участка, на котором он включен в список.

Если избиратель (участник референдума) включен в список, то соответствующий член комиссии совместно с оператором ГРС проводит его идентификацию по биометрическим и персональным данным. Необходимо отметить, что на избирательном участке имеются биометрические данные (отпечатки пальцев) только тех граждан, которые включены в список на этом участке. При этом на мониторе, вывешенном на обозримом для наблюдателей и иных участников выборов и референдума месте, высвечивается общее количество граждан, включенных в список избирателей (участников референдума) на этом участке, а также число проголосовавших на данный момент.

При успешной идентификации на экране появляется фотография избирателя (участника референдума). После идентификации распечатывается чек. Затем избиратель (участник референдума) предъявляет его члену участковой комиссии, который в обмен на чек выдает ему бюллетень для голосования.

При получении бюллетеня для голосования в бумажном списке проставляются серия и номер документа, удостоверяющего личность избирателя (участника референдума). Последний проверяет правильность произведенной записи и расписывается в бумажном списке в получении бюллетеня. Бюллетень для голосования заполняется избирателем (участником референдума) в специально оборудованной кабине или ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. После заполнения бюллетеня избиратель (участник референдума) опускает его в АСУ.

В случае сбоя в работе АСУ голосование осуществляется с помощью запасной АСУ. При этом участковая комиссия составляет акт, который подписывается всеми присутствующими членами комиссии и операторами. Если выходит из строя запасная АСУ, голосование осуществляется с использованием стационарного ящика. Участковая избирательная комиссия также составляет акт, подписываемый теми же лицами. При восстановлении работоспособности основной и запасной АСУ в течение дня голосования возобновление их использования для голосования не допускается.

Нетрудно заметить, что процедура голосования довольно продолжительна. Голосование на

референдуме 11 декабря проводилось одновременно с выборами депутатов местных кенешей (представительных органов), а значит, каждый голосующий проходил процедуру дважды. По этой причине в г. Бишкеке и г. Оше на многих участках образовались очереди из избирателей, порой даже в несколько десятков человек.

В силу усложненного порядка уточнения списков избирателей (участников референдума) возникали ситуации, при которых граждане лишались возможности проголосовать. Например, гражданин получил от участковой комиссии извещение о голосовании, но оказалось, что на данном избирательном участке не был включен в электронный список избирателей. При этом заявление о голосовании по другому адресу он не подавал. В другом случае гражданин включен в электронный список избирателей, прошел биометрическую идентификацию, однако в бумажном списке он не значится. Закон не позволяет включить такого избирателя в бумажный список и выдать ему бюллетень, но некоторые председатели участковых избирательных комиссий «по согласованию» с наблюдателями уступали требованиям возмущенных граждан и давали им возможность проголосовать.

Использование технических средств биометрической идентификации также не проходило без сложностей. Так, отпечатки пальцев плохо считывались у престарелых граждан. Кроме того, некоторые избиратели были вынуждены согреть руки для успешной идентификации. В случае временного отключения электроэнергии процедура голосования приостанавливалась.

Были зафиксированы сбои в работе АСУ. На нескольких участках в сельской местности оборудование полностью вышло из строя из-за резкого скачка напряжения. На многих участках АСУ «зависали» и не принимали бюллетени. Представители организации, осуществлявшей техническую поддержку работы АСУ, объяснили это повышенной интенсивностью их эксплуатации в связи с высокой явкой избирателей на этих участках. На ряде участков имели место случаи, когда бюллетени с неяркими (по причине негодности специальных маркеров, предлагаемых для заполнения бюллетеня) или недостаточно аккуратно проставленными отметками избирателей АСУ признавали недействительными.

Необходимо отметить, что ошибки со списками избирателей и сбои в работе технических устройств случались на многих избирательных участках, однако не имели при этом массового характера.

Порядок установления итогов голосования участковыми избирательными комиссиями имеет свои особенности по сравнению с избирательным законодательством Российской Федерации и регламентируется статьей 35 Закона о выборах Президента и Закона о референдуме.

Согласно указанным статьям подсчет голосов избирателей (участников референдума) осуществляется открыто и гласно исключительно членами участковой избирательной комиссии на ее заседании, с последовательным оглашением и соответствующим оформлением в протоколе об итогах голосования и его увеличенной форме всех результатов выполняемых действий по подсчету избирательных бюллетеней и голосов избирателей. В процессе подсчета голосов и установления итогов голосования представителями кандидатов, политических партий, агитационных групп, средств массовой информации, наблюдателями могут производиться фотографирование, кино-, видеосъемка.

Подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования в том же помещении, где проводилось голосование избирателей.

Прежде всего, члены участковой комиссии пересчитывают неиспользованные бюллетени и погашают их. Число всех погашенных избирательных бюллетеней, которое определяется как сумма всех неиспользованных избирательных бюллетеней и избирательных бюллетеней, возвращенных избирателями как ошибочно заполненные (испорченные), оглашается и заносится в протокол об итогах голосования и его увеличенную форму.

Работа со списком избирателей (участников референдума) осуществляется так же, как на выборах в Российской Федерации. При этом число бюллетеней, выданных избирателям, дополнительно проверяется путем подсчета чеков.

Следующий этап работы участковой комиссии – подсчет бюллетеней, содержащихся в переносных ящиках для голосования. Члены участковой комиссии, проводившие голосова-

ние вне помещения для голосования, демонстрируют сохранность пломб и печатей. Вскрытию каждого переносного ящика предшествует объявление числа избирателей (участников референдума), проголосовавших с использованием данного ящика. Подсчет бюллетеней в каждом переносном ящике для голосования производится отдельно. Примечательно, что голосование вне помещения для голосования при совмещении разных выборов и референдумов осуществляется с использованием разных переносных ящиков.

Если установлено, что в переносном ящике для голосования число избирательных бюллетеней больше, чем число заявлений избирателей, содержащих отметку о количестве полученных избирательных бюллетеней, все избирательные бюллетени, находящиеся в данном переносном ящике для голосования, решением участковой избирательной комиссии признаются недействительными.

Избирательные бюллетени неустановленной формы при подсчете голосов не учитываются. Так же как в Российской Федерации, к бюллетеням неустановленной формы отнесены бюллетени, содержание и (или) форма которых не соответствуют тексту и форме избирательного бюллетеня, утвержденного Центральной избирательной комиссией.

Однако в день голосования 11 декабря нередко были случаи, когда при вскрытии переносных ящиков для голосования на муниципальных выборах обнаруживались один-два бюллетеня для голосования на референдуме и наоборот. Причем, как правило, участковая комиссия «с разрешения» наблюдателей присоединяла обнаруженные бюллетени к бюллетеням из соответствующего переносного ящика.

Извлеченные из переносного ящика бюллетени опускаются в АСУ, которые на весь период голосования не должны быть подключенными к проводным и беспроводным сетям. Вывод данных об итогах голосования из АСУ осуществляется по решению участковой комиссии после 20 часов в день голосования. При выводе данных по соответствующим выборам или референдуму АСУ распечатывает чек, в котором указываются общее количество бюллетеней, содержащихся в соответствующем ящике, число действительных и

недействительных бюллетеней, а также распределение голосов избирателей (участников референдума) между зарегистрированными кандидатами или по вопросу, вынесенному на референдум.

Далее председатель участковой комиссии объявляет предварительные итоги голосования по АСУ, о чем составляется отдельный акт, который прилагается к протоколу об итогах голосования и оглашается перед всеми присутствующими членами участковой комиссии, представителями кандидатов, политических партий, агитационных групп, средств массовой информации, наблюдателями, причем все они вправе получить соответствующий чек. После чего АСУ отправляет предварительные данные об итогах голосования по Интернету в Центральную избирательную комиссию, которая обязана их незамедлительно разместить на официальном сайте.

Однако окончательные итоги голосования подводятся участковой комиссией путем ручного подсчета голосов и подписания членами комиссии протокола об итогах голосования на избирательном участке.

Установленный Законом о выборах Президента и Законом о референдуме порядок подсчета голосов избирателей (участников референдума) в целом не содержит принципиальных отличий от аналогичных процедур, установленных российским законодательством.

Между тем такая последовательность подведения итогов голосования существенно уменьшает значение процедуры ручного подсчета голосов. На данное обстоятельство, в частности, указывалось в отчете об участии представителей ЦИК России в наблюдении за парламентскими выборами в Кыргызской Республике 4 октября 2015 года в составе миссии БДИПЧ ОБСЕ, согласно которому в отдельных участковых комиссиях наблюдались суматоха, нарушение последовательности действий при подсчете голосов. В ряде случаев члены участковых комиссий, имея данные АСУ, лишь имитировали ручной подсчет бюллетеней. Во многих случаях было выявлено слабое знание членами участковых комиссий законодательства о выборах.

Спустя год, 11 декабря 2016 года, ситуация с подготовкой членов участковых комиссий су-

щественно улучшилась. Официальные итоги референдума были подведены Центральной избирательной комиссией уже 22 декабря. Однако на многих избирательных участках наблюдатели, получив распечатанные чеки АСУ с информацией об итогах голосования, почти сразу покидали помещения участковых комиссий и не интересовались итогами ручного подсчета голосов. В такой ситуации требовать от членов участковых комиссий строгого соблюдения процедуры ручного подсчета голосов довольно сложно.

В Российской Федерации для организации голосования на избирательном участке используются комплексы обработки избирательных бюллетеней (далее – КОИБ). Для составления протокола об итогах голосования вводятся числовые значения строк протокола, которые не могут быть подсчитаны КОИБ автоматически: количество избирателей, включенных в список на участке, выданных и погашенных бюллетеней и др. Далее КОИБ осуществляет автоматическую проверку контрольных соотношений, предусмотренных законом. При их выполнении производится распечатка протокола об итогах голосования, его проверка, и далее он подписывается членами участковой избирательной комиссии и записывается автоматически на жесткий диск комплекса и внешний носитель информации, который вместе с распечатанным и подписанным избирательной комиссией протоколом доставляется в вышестоящую избирательную комиссию.

АСУ, используемые для организации голосования в Кыргызской Республике, не имеют возможности ввода дополнительных данных и распечатки протокола об итогах голосования. Между тем это не значит, что нужно перепроверять результаты, полученные с помощью АСУ, путем ручного подсчета голосов. Как представляется, распечатанный АСУ чек должен стать правовым основанием для заполнения соответствующих строк протокола об итогах голосования на избирательном участке.

Несмотря на отмеченные недостатки, граждане, опрошенные на избирательных участках, говорили, что доверяют новой системе голосования. Таким образом, можно с высокой степенью обоснованности утверждать, что с задачей

реформирования избирательной системы власти Кыргызской Республики в целом справились.

Однако реформа обострила другие связанные с выборами проблемы – подкуп избирателей и сравнительно невысокая явка на выборах. Среднемесячная заработная плата в Кыргызской Республике составляет примерно 15 тыс. сомов (около 13 тыс. рублей). При таком уровне жизни населения всегда найдутся недобросовестные кандидаты, которые полноценной агитационной работе предпочитают скупку голосов избирателей, и несознательные граждане, готовые за сравнительно небольшие деньги проголосовать за таких кандидатов. Хотя за подкуп избирателей была предусмотрена уголовная ответственность, но ввиду небольшой тяжести рассмотрение таких дел проводилось в порядке частного обвинения. По этой причине, несмотря на довольно многочисленные сообщения о фактах подкупа избирателей на муниципальных выборах, состоявшихся 11 декабря 2016 года, не было возбуждено ни одного уголовного дела.

Решение данной проблемы Центральная избирательная комиссия видит в отнесении подкупа избирателей к тяжким преступлениям, что позволит правоохранительным органам возбуждать уголовные дела и проводить предварительное расследование при выявлении таких фактов. Соответствующий проект закона о внесении изменений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики принят в декабре 2016 года. Согласно новой редакции статьи 140 данного Кодекса подкуп избирателей кандидатом, а также его близкими родственниками, доверенными лицами, уполномоченными представителями и иными лицами, осуществляющими предвыборную деятельность по договору найма в интересах политической партии или кандидата, наказывается штрафом в размере от одной тысячи до трех тысяч расчетных показателей (от 100 до 300 тыс. сомов) либо лишением свободы на срок от трех до пяти лет. При отягчающих обстоятельствах срок лишения свободы может быть увеличен до семи лет [9].

Между тем базовой проблемой обновленной избирательной системы Кыргызской Республики продолжает оставаться невысокий интерес граждан к голосованию на выборах и референдумах.

В соответствии с частью 3 статьи 37 Закона о референдуме Центральная избирательная комиссия признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более 30 процентов участников референдума, внесенных в список участников референдума. Не случайно голосование на референдуме 11 декабря 2016 года проводилось одновременно с выборами депутатов местных кенешей. Согласно протоколу Центральной избирательной комиссии о результатах референдума число граждан, принявших участие в голосовании, составило 1 190 752, или 42,28 процента от общего числа граждан, включенных в списки участников референдума. В особом мнении одного из членов Центральной избирательной комиссии, приложенном к протоколу, в том числе указано на имевшие место факты принуждения к участию в референдуме студентов со стороны руководства образовательных учреждений, а также на низкую явку участников референдума в населенных пунктах, в которых не проводились выборы депутатов местных кенешей.

Изложенное свидетельствует о потребности в организации долгосрочной, системной работы по повышению правовой культуры избирателей, поскольку все необходимые механизмы обеспечения достоверности результатов их волеизъявления в Кыргызской Республике имеются.

1. Конституционный закон Кыргызской Республики от 23 апреля 2015 г. № 88 «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» // Эркин Тоо. 2015. 24 апр. (№ 35–36).

2. Закон Кыргызской Республики от 21 января 2016 г. № 8 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» // Эркин Тоо. 2016. 22 янв. (№ 5).

3. Газ. «Эркин Тоо». 2016. № 93. 1 нояб.

4. Газ. «Эркин Тоо». 2011. № 51. 30 июня.

5. URL: <http://countrymeters.info/ru/Kyrgyzstan>.

6. Постановление Центральной избирательной комиссии Кыргызской Республики от 22 декабря 2016 г. № 244 «О результатах референдума (всенародного голосования) Кыргызской Республики 11 декабря 2016 года». URL: <http://www.shailoo.gov.kg>.

7. Организацию и проведение референдума 11 декабря 2016 года осуществляли 54 территориальные и 2 735 участковых избирательных комиссий.

8. URL: <http://www.shailoo.gov.kg>.

9. URL: <http://kg.spinform.ru>.

Конституционный Суд Российской Федерации определением от 15 сентября 2016 года № 1742-О признал не подлежащим дальнейшему рассмотрению запрос группы депутатов Государственной Думы (представителей парламентской фракции политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации») о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Заявители оспаривали указанные положения, предписывающие уполномоченному представителю политической партии одновременно с иными документами представлять в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в том числе сведения о принадлежащем несовершеннолетним детям лица, включенного в федеральный список кандидатов, недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации (пункт 3). Заявители в аргументационной части жалобы также настаивали на неконституционности пункта 7 части 4 статьи 50 указанного Федерального закона, называющего в числе оснований для исключения кандидата из федерального списка отсутствие среди документов, представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в соответствии со статьей 42 данного Федерального закона, документов, необходимых для регистрации кандидата. Заявители полагали, что названные положения – в их взаимосвязи и с учетом практики их применения в отношении кандидата от политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» С.П. Обухова – являются неопределенными, противоречивыми, нарушающими конституционное право быть избранным в органы государственной власти, поскольку по усмотрению избирательной комиссии *они позволяют отказывать во внесении изменений (дополнений) в представленный в отношении кандидата комплект документов до регистрации списка, в особенности в части представления «нулевых сведений» о недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, несовершеннолетнего ребенка кандидата, который на момент совершения соответствующего избирательного действия уже не является таковым.*

Конституционный Суд Российской Федерации в данном определении указал, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», равно как и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», *не допускает возможности* после уведомления избирательной комиссии о выдвижении списка кандидатов дополнительно *представить недостающие документы*, необходимые для уведомления о выдвижении, в том числе справки, касающиеся недвижимого имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, и обязательств имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, а также определенных расходов в отношении супруга кандидата и его несовершеннолетних детей.

При рассмотрении данного дела Конституционный Суд Российской Федерации руководствовался правовой позицией, сформулированной в определениях от 6 июля 2010 года № 1087-О-О и от 19 октября 2010 года № 1426-О-О и касающейся запрета на внесение исправлений и замену подписных листов. Он указал, что изложенная правовая позиция может быть распространена и на вытекающий из действующего избирательного законодательства запрет на представление соответствующих сведений после подачи избирательным объединением документов для уведомления избирательной комиссии о выдвижении списка кандидатов.

Таким образом, оспариваемые заявителями законоположения недвусмысленно определяют обязательные для выполнения требования о представлении сведений финансово-имущественного характера в отношении кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей в качестве единых и равных условий выдвижения кандидатов в федеральном списке кандидатов, списке кандидатов по одномандатным избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы, выдвинутом политической партией. Все выдвинутые избирательным объединением кандидаты, которые соответствуют указанным условиям, подлежат регистрации в соответствующем списке кандидатов. Следовательно, какое-либо неравенство, на которое указывают заявители, отсутствует.

При этом самими заявителями – в рамках правового обоснования своей позиции о противоречии оспариваемых законоположений Конституции Российской Федерации – не при-

ведены какие-либо доводы о возможном наличии тех или иных исключительных по своему характеру обстоятельств, которые могли бы объективно препятствовать избирательному объединению представить в избирательную комиссию соответствующие сведения, касающиеся супруга или несовершеннолетних детей кандидата, включенного в список кандидатов, в установленный срок, т. е. одновременно с федеральным списком кандидатов.

К данному определению приобщено мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева, который указал на следующие обстоятельства.

Позиция заявителей по запросу, направленному в абстрактном порядке, сформулирована с учетом фактических обстоятельств дела кандидата от политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» С.П. Обухова и состоит в утверждении о неправомерности отказа Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в дополнении недостающих сведений по инициативе кандидата, когда отсутствие справки в отношении недвижимого имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, его несовершеннолетнего ребенка было вызвано такой неординарной причиной, как достижение им совершеннолетия на момент рассмотрения комплекта документов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и заверения списка, притом что избирательный закон специально не регулирует подобную ситуацию. Согласно приложению 1 к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» данные сведения указываются по состоянию на первое число месяца, в котором осуществлено официальное опубликование (публикация) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. Однако это примечание относится к сведениям о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащих кандидату на праве собственности (в том числе совместной), о счетах (вкладах) в банках, ценных бумагах. *В отношении недвижимого имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, членов семьи аналогичное указание содержится лишь в Указе Президента от 6 июня 2013 года № 546, однако по буквальному смыслу оспариваемых норм Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» данный Указ Президента призван лишь определить «форму» представления сведений, но не вводит новые нормы, уточняющие права и обязанности кандидата.* Таким образом, по мнению судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева, изложенные обстоятельства представляют собой не типичную правоприменительную ситуацию, а казус, т. е. «случай, случайное действие, имеющее внешние признаки правонарушения, но лишенное элемента вины, а поэтому ненаказуемое». При таких обстоятельствах Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, для того чтобы формально верное применение нормы не привело к явно неразумным результатам, должна была прибегнуть к системному толкованию норм избирательного права, обращению к конституционным принципам, учитывая, что именно Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан, в том числе права на участие в выборах на равных основаниях, обеспечивает единообразное применение оспариваемого Федерального закона (пункт 1 статьи 5 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и часть 1 статьи 25 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Конституционный Суд Российской Федерации 26 января 2017 года рассматривал дело по жалобе Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов (далее – РАНСиС).

РАНСиС принимала участие в сборе подписей в поддержку выдвинутого Всероссийской политической партией «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО» федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва.

РАНСиС, в частности, организовала сбор подписей избирателей среди инвалидов по зрению, в том числе своих членов, которые по состоянию здоровья не имели возможности поставить в подписных листах собственноручную подпись и дату ее внесения, как того тре-

буют оспариваемые законоположения, получившие конкретизацию в постановлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 13/108-7. Указанные избиратели использовали аналог собственноручной подписи (факсимильное ее воспроизведение и др.), а дата внесения подписи была проставлена иными лицами. В результате проверки подписных листов такие подписи были признаны недостоверными (часть 11 статьи 45 и часть 16 статьи 48 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; коды нарушений 2 и 13 приложения № 8 к постановлению ЦИК РФ от 22 июня 2016 года № 13/108-7).

По мнению заявителя, нормативное регулирование, на основании которого подписи незрячих избирателей в подписных листах были признаны недостоверными как проставленные ими несобственноручно, является дискриминационным по отношению к ним, ущемляя их конституционные права.

Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению жалобы РАНСиС, поскольку она не отвечала требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой, и вынес соответствующее определение.

Вместе с тем особого внимания для развития и совершенствования избирательного законодательства заслуживает проблема, которая подробно описана в приобщенных к данному определению мнениях судей Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря и А.Н. Кокотова.

Не согласившись с тем, что Конституционный Суд Российской Федерации отказал заявителям в принятии жалобы к рассмотрению, Н.С. Бондарь отметил, что вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации законодательного требования собственноручного внесения избирателем подписи в подписной лист ранее рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации, в частности, в определении от 5 ноября 1998 года № 166-О, принятом по запросу Верховного Суда Удмуртской Республики в связи с находившимся в его производстве делом по жалобе Ижевской городской общественной организации инвалидов.

В рамках действовавшего на тот период правового регулирования Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что оспариваемые требования пункта 8 статьи 31 Федерального закона от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о собственноручном указании избирателем в подписном листе установленных реквизитов не учитывают интересы тех избирателей, которые в силу возраста, состояния здоровья или иных обстоятельств не могут сделать это самостоятельно. Это было квалифицировано как пробельность, но ее устранение, как отмечено в указанном определении, является прерогативой законодателя и не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

При этом Н.С. Бондарем было указано, что неурегулированность данного вопроса – вопреки правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации – в течение многолетнего периода свидетельствует о том, что выявленный ранее Конституционным Судом Российской Федерации пробел в избирательном законодательстве приобрел длящийся, устойчивый характер, он может приводить к массовым нарушениям избирательных прав лиц, относящихся к соответствующей социально уязвимой категории населения. Поэтому данное обстоятельство должно было послужить дополнительным аргументом в пользу принятия жалобы и ее рассмотрения по существу.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотов также отметил, что оспоренное в жалобе РАНСиС положение части 11 статьи 45 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вызывает сомнение в его конституционности, затрагивает конституционные права заявителя и было применено в конкретном судебном деле, решение по которому адресовано заявителю. Поэтому указанная жалоба отвечала критерию допустимости и Конституционному Суду Российской Федерации следовало принять ее к рассмотрению.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 15 сентября 2016 г. № 1742-О**

**ПО ЗАПРОСУ ГРУППЫ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ
ЧАСТИ 5 СТАТЬИ 42
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

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

заслушав заключение судьи Н.С. Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса группы депутатов Государственной Думы,

установил:

1. Группа депутатов Государственной Думы в своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность положений части 5 статьи 42 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которыми одновременно с документами, указанными в частях 1 и 4 данной статьи, уполномоченный представитель политической партии представляет, в частности, сведения о принадлежащем каждому кандидату, включенному в федеральный список кандидатов, супругу кандидата и его несовершеннолетним детям недвижимом имуществе,

находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей; указанные сведения представляются по форме, предусмотренной указом Президента Российской Федерации (пункт 3); сведения о расходах каждого кандидата, включенного в федеральный список кандидатов, а также о расходах супруга кандидата и его 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 такого кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка; указанные сведения представляются по форме, предусмотренной указом Президента Российской Федерации (пункт 4). При этом заявители в подтверждение своей позиции ссылаются, в частности, на конкретное дело с участием С.П. Обухова, который был исключен постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации из федерального списка кандидатов в депута-

ты Государственной Думы седьмого созыва, выдвинутого политической партией «Коммунистическая партия Российской Федерации», в связи с тем, что необходимые сведения имущественного характера в отношении его несовершеннолетней дочери были представлены с нарушением порядка и сроков, установленных Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

По мнению заявителей, оспариваемые законоположения, как исключаяющие в системе действующего правового регулирования с учетом смысла, придаваемого им правоприменительной практикой, возможность дополнения, изменения, замены ранее представленных избирательным объединением в отношении кандидата предусмотренных данными законоположениями сведений и позволяющие исключать кандидата из заверенного списка кандидатов, отказывать в регистрации кандидата на том формальном основании, что не было представлено сведений о его супруге, несовершеннолетнем ребенке, хотя они не имели и не имеют имущества, обязательств имущественного характера, в том числе за пределами Российской Федерации, а равно не совершали расходов, превышающих общий доход за последние три года, т. е. на основании непредставления «нулевых сведений», не соответствуют статьям 18, 19 и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32, часть 2; статья 130, часть 2), не определяет непосредственно порядок его осуществления. Регулирование избирательных прав и установление порядка проведения выборов относится, в силу статей 71 (пункты «в», «г»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, к компетенции законодателя, который, обладая достаточно широкой дискрецией при регламентации соответствующих отношений, призван конкретизировать нормативное содержание и пределы избирательных прав, определять порядок и условия их реализации в целях наиболее эффективного обеспечения относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации принципов правовой демократии.

Конституционной природой избирательных прав, включая их всеобщий и равный харак-

тер, предопределяется обязанность государства создавать условия, которые гарантировали бы адекватное выражение суверенитета многонационального народа России посредством осуществления ее гражданами права на участие в управлении делами государства и, соответственно, формирования самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и реализацию интересов народа, гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. Одновременно с этим федеральный законодатель – в целях максимально полного информирования избирателей о кандидатах, участвующих в выборах, и формирования на этой основе осознанного электорального волеизъявления – правомочен использовать необходимые правовые средства, направленные на выявление в отношении кандидатов на выборные публичные должности характеристик имущественного положения, как их самих, таких и членов их семьи, включая выяснение существующих у этих лиц зарубежных финансово-экономических связей, а также определять правовые последствия наличия достоверно подтвержденных соответствующих обстоятельств в зависимости от их характера. Предназначение подобных мер, востребованных в избирательном процессе, в том числе с учетом сложившегося понимания подлинных выборов как сопряженных с обеспечением свободного доступа избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов (часть 3 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств), коррелирует также с конституционно значимыми целями по обеспечению эффективного функционирования национального механизма народовластия и предотвращению рисков, обусловленных возможностью сращивания политической власти и бизнеса, проявлениями зависимости лиц, замещающих выборные публичные должности, от неправомерного влияния, в том числе извне.

Повышенные требования, предъявляемые к качеству организации избирательного процесса и к участникам соответствующих правоотношений, лежат в том числе в основе действующего законодательного регулирования, которое исходит из того, что сообщение кандидатом (избирательным объединением) сведений об имущественном положении, в котором находится

конкретное лицо, а также сведений, указывающих на наличие или отсутствие взаимосвязей с иностранными правовыми порядками, в том числе финансово-имущественного характера, является необходимым процедурным условием реализации пассивного избирательного права.

Вместе с тем правовое регулирование порядка и условий выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов) на выборах, в том числе в части определения как состава сведений в отношении лиц, изъявивших желание баллотироваться на выборах, которые должны быть сообщены в соответствующую избирательную комиссию, так и порядка и сроков представления этих сведений, должно отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям правовой определенности и не носить характер избыточных, чрезмерных ограничений, создающих, вопреки конституционному принципу равенства, произвольные препятствия в реализации пассивного избирательного права. Законодатель, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, обязан во всяком случае учитывать, что вводимые им ограничения конституционных, в том числе избирательных, прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально обоснованы; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 27 марта 1996 года № 8-П, от 30 октября 2003 года № 15-П, от 22 июня 2010 года № 14-П и др.).

2.1. Законодательной основой регулирования отношений, в рамках которых реализуется конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, является Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», имеющий прямое действие и подлежащий применению на всей территории Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 1).

Определяя условия выдвижения кандидатов, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что сведения о недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, и о расходах представляются в избирательную комиссию вместе с заявлением выдвинутого лица о согласии баллотироваться (пункт 3¹ статьи 33). При этом данный Федеральный закон напрямую не оговаривает возможность представления документов, содержащих указанные сведения, после подачи в избирательную комиссию документов, необходимых для уведомления о выдвижении кандидата, в том числе в составе списка кандидатов, а лишь допускает возможность внесения уточнений и дополнений в документы, а также замену документов, оформленных с нарушением установленных требований.

Согласно пункту 1¹ статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» при выявлении неполноты сведений о кандидатах, отсутствия каких-либо документов, представление которых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), списка кандидатов и их регистрации предусмотрено законом, или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение; не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах), в том числе в составе списка кандидатов, и представленные в соответствии с пунктами 2 и 3 (при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов также документы, представленные в соответствии с пунктом 3¹) статьи 33 данного Федерального за-

кона, а также в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей и списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), списка кандидатов и их регистрации, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению; кандидат, избирательное объединение вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона; в случае отсутствия копии какого-либо документа, представление которой предусмотрено пунктом 2² статьи 33 данного Федерального закона, кандидат, избирательное объединение вправе представить ее не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов.

Таким образом, кандидат, избирательное объединение не вправе дополнительно представлять документы, необходимые для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, списка кандидатов, если они не были представлены ранее в сроки, установленные законом соответственно для уведомления о выдвижении и для регистрации кандидата, списка кандидатов, за исключением копий документов, представление которых предусмотрено пунктом 2² статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Соответствующий подход в отношении понимания и применения приведенных законоположений нашел свое подтверждение, в частности, в пункте 4.12 Методических рекомендаций по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (утверждены постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 11 июня 2014 года № 235/1486-6).

2.2. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», конкретизируя условия выдвижения кандидатов на соответствующих выборах, предусматривает, что документы, необходимые для выдвижения кандидатов, в том числе сведения о недвижимом имуществе, находящемся за пределами

территории Российской Федерации, и расходах, представляются одновременно с федеральным списком кандидатов, со списком кандидатов по одномандатным избирательным округам (статья 42).

Согласно указанному Федеральному закону Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в течение семи дней со дня представления документов рассматривает представленные документы, по результатам рассмотрения заверяет федеральный список кандидатов, список кандидатов по одномандатным избирательным округам и выдает уполномоченному представителю политической партии копию заверенного федерального списка кандидатов, копию заверенного списка кандидатов по одномандатным избирательным округам либо отказывает в заверении списка (списков), о чем принимается мотивированное решение, копия которого выдается уполномоченному представителю политической партии (часть 9 статьи 42). В силу части 10 его статьи 42 несоблюдение требований, предусмотренных частью 5 данной статьи (в частности, в отношении представления сведений о принадлежащем каждому кандидату, включенному в федеральный список кандидатов, супругу кандидата и его несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведений о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей; об определенных расходах каждого кандидата, включенного в федеральный список кандидатов, расходах супруга кандидата и его несовершеннолетних детей), влечет за собой исключение соответствующего кандидата из федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам до того, как соответствующий список будет заверен. При этом установленная в рамках действующего правового регулирования форма представления указанных сведений предполагает, что справка, в которой они должны содержаться, заполняется отдельно на каждое лицо, о котором представляются сведения, т.е. в виде отдельного документа (Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 546 «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного

характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации»).

Тем самым Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», равно как и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не допускает возможности после уведомления избирательной комиссии о выдвижении списка кандидатов дополнительно представить недостающие документы, необходимые для уведомления о выдвижении, в том числе справки, касающиеся недвижимого имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, и обязательств имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, а также определенных расходов в отношении супруга кандидата и его несовершеннолетних детей.

Обращаясь ранее к вопросу об установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрете на внесение исправлений и замену подписных листов, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что такое правовое регулирование предопределяется необходимостью обеспечения равенства выдвинутых кандидатов и проведения качественной проверки избирательной комиссией подписных листов в нормативно установленные сроки и не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя (определения от 6 июля 2010 года № 1087-О-О и от 19 октября 2010 года № 1426-О-О). Поскольку сведения о недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, равно как и о расходах определенного характера, касающи-

еся супруга и несовершеннолетних детей кандидата на выборах депутатов Государственной Думы, в том числе и в случае, если подаются так называемые «нулевые сведения», также подлежат проверке (часть 4 статьи 48 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), изложенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации может быть распространена и на вытекающий из действующего избирательного законодательства запрет на представление соответствующих сведений после подачи избирательным объединением документов для уведомления избирательной комиссии о выдвижении списка кандидатов.

3. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, конституционный принцип равенства оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (постановления от 16 июня 2006 года № 7-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 16 июля 2007 года № 12-П, от 25 марта 2008 года № 6-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П и др.).

Предусматривая обязанность уполномоченного представителя политической партии представить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации сведения в отношении несовершеннолетних детей кандидата, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (статья 42) предполагает, что соответствующие сведения должны быть представлены в отношении детей кандидата, не достигших совершеннолетия на отчетную дату, каковой в силу приложения 1 к данному Федеральному закону является первое число месяца, в котором осуществлено официальное опубликование (публикация) решения о назначении соответствующих выборов. Выборы депутатов Государственной Думы Фе-

дерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва назначены Указом Президента Российской Федерации от 17 июня 2016 года № 291, и, следовательно, первым числом месяца, по состоянию на которое должны быть представлены необходимые сведения, является 1 июня 2016 года.

Таким образом, оспариваемые законоположения недвусмысленно определяют обязательные для выполнения требования о представлении сведений финансово-имущественного характера в отношении кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей в качестве единых и равных условий выдвижения кандидатов в федеральном списке кандидатов, списке кандидатов по одномандатным избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы, выдвинутом политической партией. Все выдвинутые избирательным объединением кандидаты, которые соответствуют указанным условиям, подлежат регистрации в соответствующем списке кандидатов. Следовательно, какое-либо неравенство, на которое указывают заявители, отсутствует.

При оценке оспариваемых заявителями законоположений Конституционный Суд Российской Федерации учитывает также складывающуюся правоприменительную практику Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в рамках организации выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва, анализ которой не свидетельствует о том, что эти законоположения получают различное толкование и применение, создающее препятствия для выдвижения и регистрации кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы.

В частности, в результате проверки соблюдения требований Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» политической партией «Коммунистическая партия Российской Федерации» при выдвижении федерального списка кандидатов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации зарегистрирован федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы седьмого созыва, выдвинутый указанной политической партией, в количестве 385 человек при изначально заявленном списке в количестве 391 человека (т.е. условиям выдвижения не смогли соответствовать только 6 выдвинутых кандидатов) (постановление от 1 августа № 31/297-7). Результаты,

полученные при регистрации федеральных списков кандидатов на соответствующих выборах другими политическими партиями, также не свидетельствуют о том, что оспариваемые заявителями законоположения создают препятствия для реализации пассивного избирательного права. Так, зарегистрированы федеральные списки кандидатов: Всероссийской политической партии «Партия РОСТА» в количестве 338 человек из 339 заявленных; политической партии «Российская экологическая партия «Зеленые» – 352 из 356; политической партии «Гражданская Платформа» – 235 из 237; политической партии «Патриоты России» – 380 из 380; политической партии «Справедливая Россия» – 333 из 333; политической партии «Коммунистическая партия Коммунисты России» – 375 из 397; политической партии «Партия народной свободы (Парнас)» – 281 из 283; Всероссийской политической партии «Родина» – 286 из 287; политической партии «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» – 305 из 306; политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» – 318 из 331; Всероссийской политической партии «Единая Россия» – 400 из 400; политической партии «ЛДПР – Либерально-демократическая партия России» – 313 из 313 (постановления от 18 июля 2016 года № 24/214-7, от 22 июля 2016 года № 27/258-7, от 27 июля 2016 года № 28/275-7 и № 28/277-7, от 29 июля 2016 года № 30/286-7, от 1 августа 2016 года № 31/297-7 и № 31/295-7, от 3 августа 2016 года № 32/303-7 и № 32/308-7, от 5 августа 2016 года № 33/318-7, от 8 августа 2016 года № 34/324-7, от 12 августа 2016 года № 36/348-7 и № 36/350-7).

При этом самими заявителями – в рамках правового обоснования своей позиции о противоречии оспариваемых законоположений Конституции Российской Федерации – не приведены какие-либо доводы о возможном наличии тех или иных исключительных по своему характеру обстоятельств, которые могли бы объективно препятствовать избирательному объединению представить в избирательную комиссию соответствующие сведения, касающиеся супруга или несовершеннолетних детей кандидата, включенного в список кандидатов, в установленный срок, т.е. одновременно с федеральным списком кандидатов.

Таким образом, оспариваемые нормы с учетом правовых позиций Конституционного Суда

Российской Федерации и практики их применения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не могут рассматриваться как препятствующие осуществлению избирательных прав граждан и их объединений.

Соблюдение же прав и законных интересов отдельных кандидатов, исключенных из соответствующего списка, обеспечивается возможностью обжаловать такое решение в вышестоящую избирательную комиссию или в суд (статья 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), который, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, при рассмотрении дела обязан исследовать по существу фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы, поскольку иное приводило бы к тому, что право на судебную защиту, закрепленное статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, оказывалось бы существенно ущемленным.

Как следует из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов, средства правовой защиты, в том числе судебные, были использованы политической партией «Коммунистическая партия Российской Федерации» и кандидатом С.П. Обуховым в связи с его исключением из федерального списка кандидатов и отказом в его регистрации кандидатом на выборах в Государственную Думу по одномандатному избирательному округу. Результаты рассмотрения обращений данного избирательного объединения и кандидата С.П. Обухова отражены в соответствующих правоприменительных актах. Проверка же законности и обоснованности этих актов, принятых в результате исследования фактических обстоятельств и оценки доказательств, связанных с достоверностью представленных сведений об имуществе в отношении конкретного лица, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена 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. Признать запрос группы депутатов Государственной Думы не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д. Зорькин

**МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Г.А. ГАДЖИЕВА**

1. Определением от 15 сентября 2016 года № 1742-О Конституционный Суд Российской Федерации признал не подлежащим дальнейшему рассмотрению запрос группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Заявители – 94 депутата Государственной Думы (в абсолютном большинстве – представители парламентской фракции политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации») оспаривали указанные положения, предписывающие уполномоченному представителю политической партии одновременно с иными документами представлять в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в том числе сведения о принадлежащем несовершеннолет-

ним детям лица, включенного в федеральный список кандидатов, недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации (пункт 3). Заявители в аргументационной части жалобы также настаивали на неконституционности пункта 7 части 4 статьи 50 указанного Федерального закона, называющего в числе оснований для исключения кандидата из федерального списка отсутствие среди документов, представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в соответствии со статьей 42 данного Федерального закона, документов, необходимых для регистрации кандидата. Заявители полагали, что названные положения – в их взаимосвязи и с учетом практики их применения в отношении кандидата от политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» С.П. Обухова – являются неопределенными, противоречивыми, нарушающими конституционное право быть избранным в органы государственной власти, поскольку по усмотрению избирательной комиссии они позволяют отказывать во внесении изменений (дополнений) в представленный в отношении кандидата комплект документов до регистрации списка, в особенности в части представления «нулевых сведений» о недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, несовершеннолетнего ребенка кандидата, который на момент совершения соответствующего избирательного действия уже не является таковым.

Проголосовав в пользу отказа в рассмотрении настоящей жалобы по существу в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, полагаю, что неопределенность оспариваемых в запросе норм может быть устранена на основе учета релевантных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и системного толкования отраслевых норм и конституционных принципов избирательного права, в связи с чем излагаю свое мнение.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает право гражданина Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти (статья 32, часть 2). Раскрывая действительное содержание указанной конституционной формулы, Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, указал, что устанавливаемые законодателем правила регистрации федерального списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным объеди-

нением, избирательным блоком, не должны искажать существо пассивного избирательного права, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равноправия избирательного права (Постановление от 25 апреля 2000 года № 7-П). Любые подобные обременения, по смыслу статьи 19, часть 3; статьи 32 и статьи 55, часть 3, Конституции в их взаимосвязи, являлись бы несправедливым, неконституционным ограничением избирательного права. Созвучные указанной правовой позиции европейские стандарты проведения выборов исходят из того, что «крайние сроки решений о регистрации кандидатов и политических партий, принимаемых органами, ответственными за организацию и проведение выборов, должны быть четко определенными. Причины для отказа в регистрации должны быть четко сформулированы в законе и основаны на объективных критериях. Закон должен допускать возможность корректировки незначительных нарушений, допущенных кандидатами и партиями в ходе регистрационного процесса в пределах обоснованных сроков после объявления об отказе в регистрации...»¹. Иными словами, правила регистрации кандидатов и исправления документов, необходимых для регистрации, должны способствовать, а не препятствовать равному участию в избирательном процессе лиц, обладающих пассивным избирательным правом.

3. По смыслу избирательного законодательства, за выдвижением федерального списка кандидатов политической партией следует несколько условных этапов, в частности: 1) представление списка и иных избирательных документов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, рассмотрение указанных документов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, принятие решения о заверении списка или отказе в таком заверении; 2) представление дополнительных избирательных документов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, необходимых для регистрации, проверка достоверности сведений, указанных о кандидатах, и иных документов,

¹ Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ). Варшава, 2003.

принятие решение о регистрации списка или об отказе в этом. На каждом из указанных этапов участниками избирательного процесса совершаются самостоятельные юридически значимые действия, однако они не являются абсолютно изолированными друг от друга. Так, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не исключает возможности для политической партии вносить уточнения в одни и те же документы как для целей заверения списка, так и для целей его регистрации (часть 7 статьи 48); кандидат может быть исключен из списка партии Центральной избирательной комиссией Российской Федерации как до его заверения, так и на стадии его регистрации по одним и тем же основаниям (часть 10 статьи 42 и часть 4 статьи 50). Во всяком случае, первоначальная подача политической партией комплекта документов с некоторыми недостатками не предопределяет заранее судьбу представленного ею списка.

4. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая в 2010 году по жалобе гражданина А.Г. Волкова положения Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Закона Томской области от 14 февраля 2005 года № 29-ОЗ «О муниципальных выборах в Томской области», аналогичные оспариваемым в запросе группы депутатов Государственной Думы и препятствовавшие, по мнению заявителя, «исправить недостатки представленного пакета документов за пределами срока представления документов», пришел к выводу, что они, как призванные гарантировать гражданам Российской Федерации реализацию конституционного права на участие в выборах, предполагают право кандидата восполнить недостающие сведения [за исключением подписных листов] и обязанность избирательной комиссии уведомить его о неполноте представленных сведений [необходимых для регистрации], независимо от того, чем обусловлена эта неполнота – недостаточным отражением необходимых сведений в представленных документах или же непредставлением какого-либо документа [в частности, первого финансового отчета] или документов (Определение от 1 июня 2010 года № 784-О-О). Полагаю, что указанная правовая позиция в полной мере может быть применима

по аналогии с поставленной в запросе группы депутатов Государственной Думы проблемой, не умаляя при этом также сохраняющей свою силу позиции о том, что «отсутствие права на замену подписных листов в поддержку выдвижения кандидата после их представления в уполномоченную избирательную комиссию в системе действующего правового регулирования предопределяется необходимостью обеспечения равенства выдвинутых кандидатов, а также проведения качественной проверки избирательной комиссией подписных листов в нормативно установленные сроки» (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2010 года № 1087-О-О и от 19 октября 2010 года № 1426-О-О).

5. Федеральный закон устанавливает в довольно общем виде, что кандидат представляет «сведения» о принадлежащем его членам семьи недвижимом имуществе, не оговаривая особо форму представления таких сведений, но указывая, что такая форма предусматривается указом Президента Российской Федерации (пункт 3 части 5 статьи 42). При этом Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 546 установлено, что справка заполняется отдельно на каждое лицо, о котором представляются сведения (примечание 1). Одновременно, согласно оспариваемому Федеральному закону, в случае выявления недостатков поданного комплекта документов (включая и «отсутствие каких-либо документов», например сведений об имуществе родственников) перед заверением или регистрацией списка кандидатов соответствующая политическая партия извещается о них и «вправе вносить уточнения и дополнения... в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями» (часть 7 статьи 48). Из буквального прочтения другой нормы ясно, что отсутствие в представленных кандидатом документах отдельных сведений о нем, как и наличие в этих документах нарушений требований к их оформлению, может быть исправлено кандидатом не позднее чем за один день до регистрации списка, а отсутствие одного из таких самостоятельных документов – нет (пункты 7–9 части 4 статьи 50). Из этого следует, что по формальному основанию (уточнение, т.е. исправление ранее представленных сведений, или же дополнение, т.е. восполнение отсутствовавших ранее сведений) актом подзаконного уровня – указом Прези-

дента Российской Федерации, устанавливающим форму справки, – может ограничиваться сфера действия важной гарантии, установленной федеральным законом, – возможность устранения дефектов пакета документов, необходимого для участия в выборах.

Формальным такой подход выглядит потому, что, по совокупному смыслу указанных норм, допустимы, например, как сообщение кандидатом новых сведений, не представленных ранее вопреки закону, так и исправление кандидатом заведомо ложных сведений – если только при этом не требуется составления нового, отдельного документа. В таком случае указанное различие не обусловлено ни достижением большей добросовестности, дисциплинированности кандидатов и формального равенства между ними (поскольку не учитывается значительность допущенного нарушения или инициатива кандидата в восполнении недостающих сведений), ни заботой о своевременности проверки представляемых ими сведений (притом что такая проверка вряд ли может быть исчерпывающим образом осуществлена в установленные сроки), а значит, оно не преследует никакой социально оправданной цели. Такое искусственное различие также приводит к бессмысленной ситуации, когда кандидат (избирательное объединение) об отсутствии документа своевременно уведомляется, однако исправить выявленное нарушение на соответствующем этапе деятельности избирательной комиссии не вправе.

6. Кроме того, оспариваемый Федеральный закон определенно устанавливает, что несоблюдение требований, предусмотренных частью 5 его статьи 42 (в том числе непредставление сведений об имуществе родственников), влечет за собой исключение соответствующего кандидата из федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам до того, как соответствующий список будет заверен (часть 10 статьи 42). Значит, сам законодатель уже на этой стадии возлагает на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации проведение соответствующей проверки и выявление соответствующих недостатков, что является полномочием данного органа – т.е. не только его правом, но и обязанностью. На данном этапе, как предполагается, проверке подлежит не достоверность поданных сведений об имуществе членов семьи, а, по меньшей мере, необходимость в представлении

таких сведений конкретным кандидатом. Обнаружение на более поздней стадии (регистрация списка) отсутствия требуемого документа, как видно, на практике затрудняет возможность его восполнения. Кроме того, хотя в обоих случаях допустима судебная проверка действий избирательной комиссии (на что обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации – абзацы восьмой и девятый пункта 3 Определения), отдалается во времени момент судебной защиты прав лица и приобретения по ее результатам статуса зарегистрированного кандидата. Очевидно, что издержки неосуществления избирательной комиссией своевременных действий не должны ложиться на кандидата.

7. Позиция заявителей по запросу, направленному в абстрактном порядке, сформулирована с учетом фактических обстоятельств дела кандидата от политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» С.П. Обухова и состоит в утверждении о неправомерности отказа Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в дополнении недостающих сведений по инициативе кандидата, когда отсутствие справки в отношении недвижимого имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, его несовершеннолетнего ребенка было вызвано такой неординарной причиной, как достижение им совершеннолетия на момент рассмотрения комплекта документов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и заверения списка, притом что избирательный закон специально не регулирует подобную ситуацию. Согласно приложению 1 к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» данные сведения указываются по состоянию на первое число месяца, в котором осуществлено официальное опубликование (публикация) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. Однако это примечание относится к сведениям о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащих кандидату на праве собственности (в том числе совместной), о счетах (вкладах) в банках, ценных бумагах. В отношении недвижимого имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, членов семьи аналогичное указание содержится лишь в Указе Президента от 6 июня 2013 года № 546, однако по буквальному смыслу оспариваемых норм Федерального закона «О выборах депута-

тов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» данный Указ Президента призван лишь определить «форму» представления сведений, но не вводить новые нормы, уточняющие права и обязанности кандидата. Таким образом, изложенные обстоятельства представляют собой не типичную правоприменительную ситуацию, а казус, т.е. «случай, случайное действие, имеющее внешние признаки правонарушения, но лишенные признаки правонарушения, а поэтому ненаказуемое»². При таких обстоятельствах Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, для того чтобы формально верное применение нормы не привело к явно неразумным результатам, должна была прибегнуть к системному толкованию норм избирательного права, обращению к конституционным принципам, учитывая, что именно Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан, в том числе права на участие в выборах на равных основаниях, обеспечивает единообразное применение оспариваемого Федерального закона (пункт 1 статьи 5 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и часть 1 статьи 25 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Между тем постановлением Избирательной комиссии Краснодарского края от 27 июля 2016 года № 191/2785-5 было отказано в регистрации С.П. Обухова кандидатом в депутаты Государственной Думы по одномандатному избирательному округу в связи с непредставлением им указанных выше сведений в отношении несовершеннолетнего ребенка. Однако постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1 августа 2016 года № 31/292-7 (т.е. в день исключения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации указанного кандидата из федерального списка, в котором он занимал изначально второе место в одной из региональных групп) жалоба на указанное решение нижестоящей избирательной комиссии удовлетворена, постановление отменено, предписано незамедлительно повторно рассмотреть вопрос регистрации С.П. Обухова (поскольку вывод о наличии у него ребенка был

сделан комиссией на основе данных из ненадлежащих источников). В тот же день постановлением от 1 августа 2016 года № 193/2816-5 Избирательной комиссией Краснодарского края С.П. Обухов был зарегистрирован. Таким образом, вопреки собственному подходу к вопросу о регистрации федерального списка кандидатов, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не исключила возможности последующей регистрации названного лица в качестве кандидата по одномандатному округу и при установлении факта наличия у него несовершеннолетнего ребенка (что и было сделано); соответствующее решение нижестоящей избирательной комиссии Центральной избирательной комиссией Российской Федерации отменено не было; указанное обстоятельство не было как-либо учтено и при рассмотрении Верховным Судом Российской Федерации с участием представителей Центральной избирательной комиссии Российской Федерации заявления политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» о признании незаконным исключения С.П. Обухова из федерального списка кандидатов (решение от 9 августа 2016 года). Тем самым в правовом поле одновременно сосуществуют два противоположных подхода, выраженных уполномоченным органом в отношении одного кандидата при аналогичных фактических обстоятельствах, чем ставится под сомнение соблюдение принципа правовой определенности при толковании и применении закона и универсального принципа правового равенства.

С учетом указанных фактических обстоятельств полагаю, что оспоренные заявителем нормы подлежат применению в системе приведенных норм избирательного права и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку в изолированном состоянии они являются недостаточно определенными, порождающими противоречивую правоприменительную практику, отличающуюся излишним формализмом, игнорирующую конституционную формулу о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов (статья 18 Конституции Российской Федерации).

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

от 26 января 2017 г. № 203-О

**ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ
ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ИНВАЛИДОВ –
РОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ НЕЗРЯЧИХ СТУДЕНТОВ
И СПЕЦИАЛИСТОВ НА НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ
И СВОБОД ЧАСТЯМИ 6 И 11 СТАТЬИ 45 И ЧАСТЬЮ 17 СТАТЬИ 48
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

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

рассмотрев по требованию Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов вопрос о возможности принятия ее жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации Общероссийская общественная организация инвалидов – Российская ассоциация незрячих студентов и специалистов оспаривает конституционность частей 6 и 11 статьи 45 «Сбор подписей избирателей» и части 17 статьи 48 «Проверка Центральной избирательной комиссией Российской Федерации соблюдения требований настоящего Федерального закона при выдвижении политическими партиями федеральных списков кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам. Проверка достоверности сведений о

кандидатах, порядка сбора подписей избирателей и подписных листов» Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Как следует из представленных материалов, Общероссийская общественная организация инвалидов – Российская ассоциация незрячих студентов и специалистов обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 13/108-7 «О вопросах, связанных с оформлением, приемом и проверкой подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва». Решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2016 года тождественное требование Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО» оставлено без удовлетворения.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 31 августа 2016 года, оставленным без изменения Апелляционной коллегией Верховного Суда Российской Федерации, Общероссийской общественной организации инвали-

дов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов возвращено ее административное исковое заявление в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 129 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В связи с этим заявитель в подтверждение применения в отношении него оспариваемых законоположений представил указанное решение Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не позволяют избирателям реализовать свое право на поддержку выдвижения списка кандидатов или кандидата на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации, что противоречит статьям 19 (часть 2), 27 (часть 1) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

В силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой статьи 3, статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» объединение граждан вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если этим законом затрагиваются конституционные права и свободы граждан и оспариваемый закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде.

Конкретным делом по смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» является то дело, в котором судом в установленной юрисдикционной процедуре разрешается затрагивающий права и свободы заявителя вопрос на основе норм соответствующего закона, устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства.

Доводы, приведенные в жалобе заявителя, рассматриваемые с учетом копий судебных постановлений, представленных им в подтверждение наличия конкретного дела, в котором судом применены оспариваемые законоположения, свидетельствуют о том, что Общероссийская общественная организация инвалидов – Российская ассоциация незрячих студентов и специалистов оспаривает конституционность

положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вне связи с какими-либо конкретными фактами нарушения прав участников общественного объединения, являвшимися предметом исследования судов и получившими правовую оценку на основании оспариваемых законоположений, т.е. в порядке абстрактного нормоконтроля. Между тем в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» заявитель не относится к числу лиц, имеющих право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в данном порядке.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов, 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.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д. Зорькин

**МНЕНИЕ СУДЬИ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.С. БОНДАРЯ**

Выражая сомнение по поводу сформулированной в Определении позиции об отсутствии предусмотренных Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде

Российской Федерации» (в дальнейшем – ФКЗ «О Конституционном Суде РФ») процессуальных оснований для принятия к рассмотрению жалобы Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов, а также учитывая, что данное решение затрагивает, в конечном счете, некоторые принципиальные вопросы допустимости конституционной жалобы и, соответственно, возможностей реализации права граждан на судебную защиту в режиме конституционного правосудия, считаю необходимым высказать собственное мнение.

1. Отказывая в принятии жалобы Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что заявитель фактически оспаривает конституционность положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вне связи с какими-либо конкретными фактами нарушения прав участников общественного объединения, являвшимся предметом исследования судов и получившими правовую оценку на основании оспариваемых законоположений, т.е. в порядке абстрактного нормоконтроля (абзац 4 пункта 2 мотивировочной части Определения). Соответственно, Суд не счел возможным квалифицировать в качестве конкретного – в смысле критериев допустимости конституционной жалобы, установленных Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», – дело заявителя, в рамках которого определением судьи Верховного Суда Российской Федерации заявителю было возвращено административное исковое заявление о признании недействующим постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 13/108-7 на том основании, что законность этого нормативного правового акта проверена в ранее принятом решении Верховного Суда Российской Федерации, которым требования, заявленные иным административным истцом, оставлены без удовлетворения.

Решение вопроса о допустимости конституционной жалобы на нарушение конституционных прав нормой закона, примененной судом при проверке законности нормативного правового акта при рассмотрении заявления иного

лица (притом что в отношении самого подателя конституционной жалобы, ставившего в порядке административного судопроизводства тот же вопрос, вынесен судебный акт, которым констатирована тождественность заявленных им требований и заявление возвращено судом без рассмотрения), предполагает необходимость учета особенностей как конституционного, так и административного видов нормоконтроля, которые не могут оцениваться в отрыве от ранее выработанных в практике Конституционного Суда Российской Федерации подходов.

1.1. Закрепляя право граждан на обращение в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав законом, Конституция Российской Федерации (часть 4 статьи 125) и конкретизирующая ее положения ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (статьи 96, 97) не определяют требования к конкретному делу, при рассмотрении которого должно иметь место судебное применение закона, равно как и не определяют конкретные признаки, свидетельствующие, что такое правоприменение состоялось.

Но логика правового регулирования заключается в том, что конституционное правосудие не может подменять иные, ординарные судебнo-юрисдикционные средства защиты прав и свобод; по своему характеру, назначению это субсидиарный институт. Если иные средства не дали искомого результата и заинтересованное лицо усматривает причину этого в конституционных дефектах закона, который был востребован в судебной процедуре, конституционное правосудие приобретает значение единственного (и последнего) средства правовой защиты, с помощью которого могут быть восстановлены конституционные права и свободы конкретного лица. Но субсидиарный характер конституционного правосудия не предполагает ограничительного толкования его компетенционных возможностей; с исчерпанием предусмотренных законом ординарных средств судебной защиты они должны толковаться таким образом, чтоб обеспечить эффективное восстановление нарушенных конституционных прав и свобод заявителя. Именно с этих позиций должны оцениваться, как представляется, и вопросы, связанные с определением нормативного содержания понятий «конкретное дело», «применение закона судом», содержащиеся в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». Это тем более важно, если учитывать, что ранее внесенные изменения в ФКЗ

«О Конституционном Суде РФ» (в редакции от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ, от 4 июня 2014 года № 9-ФКЗ) вряд ли могут рассматриваться как направленные на расширение вытекающих из части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации возможностей граждан на реализацию права на конституционную жалобу.

В этих условиях важно и оправданно учитывать, что имеющиеся в распоряжении Конституционного Суда Российской Федерации уникальные возможности истолкования законоположений, затрагивающих в том числе вопросы, связанные с уяснением, уточнением пределов собственной компетенции (что реализуется Конституционным Судом, в частности, в рамках конституционно значимого принципа «компетенции компетенции»), должны использоваться в целях создания максимально возможных гарантий конституционно-судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. Это соответствует и сложившейся практике Конституционного Суда Российской Федерации; Суд всегда сдержанно, но весьма эффективно пользовался этим способом конституционного истолкования, сформулировал важные правовые позиции, касающиеся, например, возможностей конституционной судебной защиты прав иностранными гражданами, коммерческими и государственными организациями как юридическими лицами, муниципальными образованиями (постановления от 24 октября 1996 года № 17-П, от 17 февраля 1998 года № 6-П, от 2 апреля 2002 года № 7-П, от 22 июня 2009 года № 10-П). В этом же ряду – и правовая позиция Суда о недопустимости для судебных органов ограничиваться при рассмотрении относящихся к их компетенции вопросов установлением формальных условий применения нормы, что является одним из важных требований, характеризующих содержательную сторону права на судебную защиту. В силу этой многократно озвученной Конституционным Судом Российской Федерации и имеющей универсальный характер правовой позиции (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 13 июня 1996 года № 14-П, от 28 октября 1999 года № 14-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 13 декабря 2016 года № 28-П и др.) не только суды общей юрисдикции и арбитражные суды, но и в особенности сам Конституционный Суд Российской Федерации призваны минимизировать формализм,

чтобы конституционные права получали реальную и эффективную защиту.

1.2. Возможность лица обжаловать нормативные правовые акты, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, воплощает в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенного права, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка, что является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания права каждого на судебную защиту, одной из необходимых и важнейших его составляющих (определения от 12 мая 2005 года № 244-О, от 20 октября 2005 года № 513-О, от 24 января 2006 года № 3-О, от 12 июля 2006 года № 182-О). Это предполагает, что по своей природе обжалование гражданином нормативного правового акта, как установлено в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 1783-О, не ограничивается только определением его прав и обязанностей, но затрагивает правовые интересы всех лиц, которые попадают в сферу регулирования этого акта, что влечет, между прочим, и подчеркнутую в этом же Определении невозможность принятия судом к рассмотрению административных исковых заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете (пункт 4 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Из этого следует, что в силу конституционного принципа равноправия, включая равные гарантии судебной защиты, для лиц, чьи правовые интересы были затронуты обжалованием нормативного правового акта в порядке административного судопроизводства и для которых судебным актом подтверждена невозможность рассмотрения в аналогичном порядке тех же требований, в удовлетворении которых ранее было отказано, должны быть обеспечены не меньшие возможности конституционно-судебной защиты их прав и свобод, чем для административного истца, чье заявление об обжаловании нормативного правового акта было рассмотрено судом по существу.

Обращаясь ранее к вопросам о критериях допустимости конституционной жалобы применительно к ситуациям, когда обращению в Конституционный Суд Российской Федерации

предшествовало административное судопроизводство, связанное с использованием в качестве критерия проверки законности или обжалованием того нормативного правового акта (его отдельного положения), на неконституционности которого настаивает заявитель, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовые позиции (определения от 29 сентября 2015 года № 2002-О и № 2003-О, от 6 октября 2015 года № 2004-О, от 24 ноября 2016 года № 2575-О), имеющие значение, как представляется, и для рассматриваемого дела. В частности, возможность обжалования в Конституционном Суде Российской Федерации примененного судом в конкретном деле закона, характеризующая один из существенных аспектов гарантированного статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на судебную защиту, неразрывно связана с реализацией целей по восстановлению гражданином посредством конституционного судопроизводства своих нарушенных прав. Соответственно, осуществление конституционного судопроизводства в порядке конкретного нормоконтроля обусловлено наличием для заявителя тех или иных препятствий в реализации его прав или же обременений, возникших при применении в отношении него норм закона и не устраненных по итогам завершившегося рассмотрения его конкретного дела судом. Поэтому необходимым условием признания Конституционным Судом жалобы гражданина допустимой является наличие вступившего в законную силу судебного решения, в котором вопрос о правах и обязанностях соответствующего лица получил разрешение на основании применения в отношении него норм закона, с которыми заявитель связывает предполагаемое нарушение своих прав и свобод.

Если из материалов дела следует, что административное судопроизводство по проверке законности нормативного правового акта инициировано в связи с конкретными фактами применения этого нормативного правового акта и последствиями такого применения в отношении заявителя, Конституционный Суд Российской Федерации не вправе – при отсутствии иных препятствий, обусловленных требованиями ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» – отказать в принятии жалобы к рассмотрению, что подтверждается, как представляется, материалами рассматриваемого дела.

1.3. Подаче жалобы Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской

ассоциации незрячих студентов и специалистов в Конституционный Суд Российской Федерации предшествовали, как прямо отмечено в самой жалобе, в частности, следующие обстоятельства.

Ассоциацией было направлено обращение в политическую партию «Всероссийская партия «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО» о намерении членом ассоциации участвовать в избирательном процессе путем проставления своих подписей (факсимиле) на подписных листах в пользу политической партии либо подписания электронной подписью подписных листов. В адрес ассоциации был направлен ответ, в котором указывалось на невозможность проставления в подписном листе вместо подписи и даты проставления подписи факсимиле гражданина, использования электронной подписи, со ссылкой на постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 13/108-7. Возвращение же судом административного искового заявления ассоциации, в котором указанное постановление обжаловалось, было обусловлено ранее состоявшимся отказом суда в удовлетворении требований о признании этого же постановления недействующим по заявлению Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО», притом что содержащиеся в заявлении требования были связаны в том числе с отнесением в оспариваемом нормативном правовом акте к числу допущенных при сборе подписей нарушений, влекущих недостоверность, недействительность подписей, выполнения подписи избирателя другим лицом, проставления даты внесения подписи избирателя не собственноручно избирателем.

Налицо обстоятельства, явным образом свидетельствующие о том, что обращение заявителя как в Верховный Суд Российской Федерации, так и в Конституционный Суд Российской Федерации было обусловлено не абстрактно-отвлеченным, а вполне конкретным правовым интересом, связанным с обеспечением полноценной, на равных основаниях реализации членами ассоциации избирательных прав на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва, в том числе посредством проставления подписей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов). То обстоятельство, что судебное решение об отказе в признании постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 июня 2016

года № 13/108-7 недействующим, ставшее преградой для рассмотрения судом аналогичных требований Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов, было вынесено по заявлению Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО», в поддержку выдвижения которой на выборах члены ассоциации как раз и были намерены отдать свои подписи, лишь подчеркивает единство фактических, правоприменительных обстоятельств, обусловивших инициирование судебных разбирательств, завершившихся вынесением Верховным Судом Российской Федерации решения от 25 августа 2016 года и определения от 31 августа 2016 года.

Состоявшееся в отношении Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов возвращение административного искового заявления о признании недействующим постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 13/108-7, которое было направлено на защиту конкретных правовых интересов членов данной ассоциации, свидетельствует, стало быть, об имплицитном применении в отношении заявителя тех же законоположений, на основании которых судом ранее было разрешено по существу дело о законности указанного постановления; одновременно это означает исчерпание эффективных ординарных возможностей по защите избирательных прав членов ассоциации в рассматриваемом аспекте. Не признавать, в угоду следованию содержательно небезупречным формальностям, такое правоприменение в качестве конкретного дела – значит оставлять без конституционно-судебных средств защиты реализацию важного электорального права в сфере политической свободы, притом для одной из наиболее социально уязвимых категорий граждан. Едва ли можно найти аргументы в пользу такого подхода в конституционных принципах, ориентированных на универсальность и абсолютную ценность права на судебную защиту, не говоря уже о нравственно-этических началах, определяющих российский правовой порядок.

2. Что же касается содержательных характеристик жалобы Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов, то с учетом состоявшегося отказа в ее принятии

по чисто формальным, процессуальным основаниям недопустимости нет оснований для их анализа в рамках настоящего Мнения.

Есть, однако, по крайней мере, один вопрос, поставленный заявителем, который заслуживает внимания как свидетельствующий о необходимости конституционно-судебного реагирования. Причем не только в связи с наличием неопределенности с точки зрения соответствия оспариваемых норм Конституции Российской Федерации, но и – что, как представляется, не менее важно – с учетом того обстоятельства, что этот вопрос ранее уже затрагивался Конституционным Судом Российской Федерации. Речь идет о возможности для избирателей, не способных в силу индивидуальных физических особенностей, связанных с инвалидностью, самостоятельно проставить свою подпись в подписном листе в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов (кандидатов).

2.1. Действующее избирательное законодательство, обязывая проставлять подписи в подписных листах в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов) только собственноручно избирателями, не допускает исключений, в том числе по мотивам состояния инвалидности, препятствующей избирателю совершить подобные действия самостоятельно, не гарантирует избирателям, лишенным физической возможности собственноручно выполнить подпись, права участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов). Между тем право участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов) относится к основным избирательным правам граждан (пункт 28 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). С одной стороны, это правомочие является важной содержательной характеристикой активного избирательного права, связанного с формированием волеизъявления граждан по поводу выдвижения того или иного лица (объединения) в качестве кандидата (списка кандидатов). С другой стороны, сбор подписей избирателей, который законодатель правомочен вводить в качестве условия выдвижения кандидатов (списков кандидатов), приобретает существенное значение для реализации пассивного избирательного права (права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления), имея в виду, что требование собрать в поддержку выдвижения кандидата

(списка кандидатов) определенное количество подписей призвано исключить из избирательного процесса лиц, не имеющих достаточной поддержки избирателей.

Эти положения приведены мною исключительно по той причине, что вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации законодательного требования собственноручного внесения избирателем подписи в подписной лист ранее рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации, в частности, в Определении от 5 ноября 1998 года № 166-О, принятом по запросу Верховного Суда Удмуртской Республики в связи с находившимся в его производстве делом по жалобе Ижевской городской общественной организации инвалидов.

В рамках действовавшего на тот период правового регулирования Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что оспариваемые требования пункта 8 статьи 31 Федерального закона от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о собственноручном указании избирателем в подписном листе установленных реквизитов не учитывают интересы тех избирателей, которые в силу возраста, состояния здоровья или иных обстоятельств не могут сделать это самостоятельно. Это было квалифицировано как пробельность, но ее устранение, как отмечено в указанном Определении, является прерогативой законодателя и не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации. В отсутствие же надлежащего регулирования правоприменитель, руководствуясь положениями статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации, должен находить и реализовывать механизмы, позволяющие обеспечить волеизъявление указанной категории избирателей.

За почти 20-летний период, прошедший с момента принятия названного Определения, федеральным законодателем не были предприняты какие-либо меры, направленные на устранение конституционно-дефектной пробельности, выявленной Конституционным Судом Российской Федерации. Согласно же статье 6 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий,

учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

2.2. Свойством общеобязательности, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2012 года № 11-П, обладают все решения Конституционного Суда, которые в силу части второй статьи 79 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. В силу этого Постановления названные предписания распространяются и на те случаи, когда, оценивая конституционность нормативного акта, Конституционный Суд Российской Федерации хотя и выявил в нем некоторые дефекты конституционно-правового характера, могущие в определенных ситуациях послужить предпосылкой для нарушения конституционно значимых ценностей, включая права и свободы человека и гражданина, но, руководствуясь принципом разумной сдержанности, не признал их достаточным основанием для вывода о несоответствии рассматриваемого нормативного акта Конституции Российской Федерации и счел необходимым обратиться к законодателю с поручением устранить указанные недостатки. Поскольку возможность формулировать в своих решениях поручения подобного рода предопределена конституционно-правовым статусом Конституционного Суда Российской Федерации как судебного органа конституционного контроля, призванного обеспечивать в рамках предоставленных ему полномочий эффективное и сбалансированное функционирование и развитие правовой системы Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодатель – отмечается в названном Постановлении – не вправе оставлять без внимания решения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых содержатся обращенные к нему поручения.

Неурегулирование же федеральным законодателем – вопреки правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации – в течение многолетнего периода вопроса об обеспечении необходимых гарантий участия в выдвижении кандидатов (списков кандидатов) путем отдачи подписей в поддержку их выдвижения для лиц, не способных в силу физического состояния выполнить подпись собственноручно, свидетельствует о том, что выявленный ранее Конституционным Судом Российской Федерации пробел

в избирательном законодательстве приобрел длящийся, устойчивый характер, он может приводить к массовым нарушениям избирательных прав лиц, относящихся к соответствующей социально уязвимой категории населения. Очевидно, что это обстоятельство является дополнительным аргументом в пользу принятия жалобы и ее рассмотрения по существу.

Согласно выработанным Конституционным Судом Российской Федерации подходам проблемность закона может являться основанием проверки его конституционности при условии, что это приводит в процессе правоприменения к такому толкованию норм, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права (определения от 4 декабря 1995 года № 116-О, от 3 октября 2006 года № 468-О). Из правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2005 года № 10-П, следует, что при отсутствии специального нормативного обеспечения того или иного признаваемого законодателем правомочия в составе избирательных прав возникает ситуация недопустимой неопределенности относительно правил правомерного участия в избирательном процессе, что свидетельствует о признаках расхождения такого правового регулирования с требованиями Конституции Российской Федерации и может повлечь за собой его дисквалификацию.

2.3. Признаки конституционной дефектности законоположений, оспоренных в жалобе Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов, проявляются не только в отсутствии реальной возможности у избирателей, не могущих самостоятельно представить подпись в подписном листе, участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов) наравне с другими избирателями, но и в различном обращении с этими лицами, находящимися в особых условиях, на разных стадиях избирательного процесса.

В силу пункта 10 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 10 статьи 81 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» избиратель, который не может самостоятельно расписаться в получении избирательных бюллетеней или заполнить избирательные бюллетени, принять

участие в электронном голосовании, вправе воспользоваться для этого помощью другого лица, не являющегося членом избирательной комиссии, зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, доверенным лицом или уполномоченным представителем политической партии, в том числе по финансовым вопросам, уполномоченным представителем регионального отделения политической партии по финансовым вопросам, уполномоченным представителем кандидата по финансовым вопросам, наблюдателем, иностранным (международным) наблюдателем; такой избиратель устно извещает избирательную комиссию о своем намерении воспользоваться помощью другого лица; в этом случае в соответствующей графе (соответствующих графах) списка избирателей указываются фамилия, имя и отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, лица, оказывающего помощь избирателю.

Не вызывает сомнений, что возможные подходы к урегулированию конкретных гарантий, связанных с обеспечением участия избирателей, находящихся в состоянии инвалидности, в избирательном процессе, могут решаться на основе широких дискреционных возможностей законодателя, в том числе дифференцированно, например, в зависимости от конкретной стадии избирательного процесса и т.п., но при этом безусловным требованием является последовательное гарантирование равенства всех перед законом как одного из основополагающих принципов правовой демократии.

3. Полагаю, таким образом, что имелись все основания – формально-процедурные и содержательные – для принятия Конституционным Судом Российской Федерации жалобы Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов к рассмотрению и разрешения поставленных в ней вопросов по существу.

**МНЕНИЕ СУДЬИ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
А.Н. КОКОТОВА**

Конституционный Суд Российской Федерации Определением от 26 января 2017 года № 203-О отказал в принятии к рассмотрению

жалобы Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов на нарушение конституционных прав и свобод частями 6 и 11 статьи 45 и частью 17 статьи 48 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», посчитав, что данная жалоба не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой. Не разделяя эту позицию, представляю нижеследующее мнение (статья 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

1. Как следует из материалов дела, Общероссийская общественная организация инвалидов – Российская ассоциация незрячих студентов и специалистов (РАНСиС) принимала участие в сборе подписей в поддержку выдвинутого Всероссийской политической партией «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО» федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва.

РАНСиС, в частности, организовала сбор подписей избирателей среди инвалидов по зрению, в том числе своих членов, которые по состоянию здоровья не имели возможности поставить в подписных листах собственноручную подпись и дату ее внесения, как того требуют оспариваемые законоположения, получившие конкретизацию в постановлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 13/108-7. Указанные избиратели использовали аналог собственноручной подписи (факсимильное ее воспроизведение и др.), а дата внесения подписи была проставлена иными лицами. В результате проверки подписных листов такие подписи были признаны недостоверными (часть 11 статьи 45 и часть 16 статьи 48 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; коды нарушений 2 и 13 приложения № 8 к постановлению ЦИК РФ от 22 июня 2016 года № 13/108-7).

По мнению заявителя, нормативное регулирование, на основании которого подписи незрячих избирателей в подписных листах были признаны недостоверными как проставленные

ими несобственноручно, является дискриминационным по отношению к ним, ущемляя их конституционные права. Представляется, что эта позиция заслуживает внимания, свидетельствуя о наличии серьезных сомнений в конституционности оспариваемого заявителем положения части 11 статьи 45 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Очевидно, что названное законоположение требует проверки его соответствия Конституции Российской Федерации (прежде всего положениям статей 1 и 2, частей 1 и 2 статьи 19 и частей 1 и 2 статьи 32) в указанном заявителем аспекте.

2. Исходя из вышеизложенной позиции и стремясь оперативно защитить в рамках идущих выборов избирательные права своих членов, РАНСиС оспорила в Верховном Суде Российской Федерации постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 13/108-7, в том числе как исключаящее возможность незрячих избирателей отдать свои голоса в поддержку списка кандидатов от партии на выборах депутатов Государственной Думы.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 31 августа 2016 года, оставленным без изменения Апелляционной коллегией Верховного Суда Российской Федерации, заявителю возвращено его административное исковое заявление в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 129 КАС Российской Федерации. Согласно данному положению, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, судья возвращает административное исковое заявление административному истцу в случае, если в производстве этого или другого суда либо арбитражного суда имеется возбужденное ранее дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 26 января 2017 года № 203-О посчитал, что названное решение не является подтверждением правоприменения оспоренных заявителем в Конституционном Суде Российской Федерации законоположений в конкретном судебном деле, на основании чего отказал заявителю в принятии его жалобы к рассмотрению.

Вместе с тем отказ Верховного Суда Российской Федерации в принятии обращения заявителя следует рассматривать в связи с тем обстоя-

тельством, что ранее с аналогичным заявлением в Верховный Суд Российской Федерации обратилась сама политическая партия «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО». Верховный Суд Российской Федерации в решении от 25 августа 2016 года, применив те законоположения, которые РАНСиС оспорила в Конституционном Суде Российской Федерации, оставил заявление указанной партии без удовлетворения. Верховный Суд Российской Федерации в данном решении указал, что коды нарушений 2 (выполнение подписи избирателя другим лицом) и 13 (дата внесения подписи избирателя проставлена им несобственноручно) приложения № 8 к оспоренному постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 13/108-7 согласуются с частью 11 статьи 45 и частью 16 статьи 48 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которым подпись и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно, недостоверной признается подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом.

В названном решении также отмечено, что являются несостоятельными доводы заявителя о том, что такие коды нарушений не учитывают положения статей 153 и 160 ГК Российской Федерации. В этой части заявитель обосновывал свою позицию, в частности, ссылкой на положение пункта 2 статьи 160 ГК Российской Федерации, допускающего использование при совершении сделок факсимильного воспроизведения подписи с помощью средств механического или иного копирования, электронной подписи либо иного аналога собственноручной подписи в случаях и в порядке, предусмотренных законом, иными правовыми актами или соглашением сторон.

Следовательно, решение Верховного Суда Российской Федерации о возвращении РАНСиС ее обращения определяется тем, что Верховный Суд Российской Федерации ранее принял к рассмотрению (а затем и разрешил по существу) аналогичное обращение политической партии «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО». Следовательно, содержательный ответ, который Верховный Суд Российской Федерации дал названной политической партии в решении от 25 августа 2016 года, фактически является и ответом РАНСиС. Поэтому можно утверждать, что РАНСиС, обратившись в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой о проверке консти-

туционности ряда положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», вправе была в обоснование применения данных положений в конкретном судебном деле с ее участием в качестве стороны ссылаться на вступившее в законную силу решение Верховного Суда Российской Федерации, вынесенное в отношении политической партии «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО», что она и сделала. Тем более что партия и ассоциация, как это следует из материалов дела, осуществляли совместную деятельность в ходе избирательной кампании по сбору подписей избирателей и нарушение своих прав и прав своих членов в ходе такой деятельности связывают с одними и теми же правоприменительными действиями и решениями органов власти.

3. Таким образом, оспоренное в жалобе Общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов положение части 11 статьи 45 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вызывает сомнение в его конституционности, затрагивает конституционные права заявителя и было применено в конкретном судебном деле, решение по которому адресовано заявителю. Поэтому указанная жалоба отвечала критерию допустимости и Конституционному Суду Российской Федерации следовало принять ее к рассмотрению.

Поскольку Конституционный Суд Российской Федерации не пошел в данном деле на принятие жалобы заявителя к рассмотрению, то остается надеяться, что он позднее все же рассмотрит аналогичное обращение. А еще лучше, если федеральный законодатель, не дожидаясь конституционно-судебного разрешения поставленной заявителем проблемы, предусмотрит в избирательном законодательстве меры, позволяющие незрячим избирателям, да и иным категориям инвалидов, не способных по состоянию здоровья ставить собственноручную подпись в подписных листах, полноценно участвовать в поддержке выдвижения кандидатов в депутаты. Это решение стало бы продолжением положительной тенденции расширения законодательных гарантий избирательных прав инвалидов, наметившейся в российском законодательстве.

<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision261567.pdf>

Количество диссертационных исследований по проблемам избирательного права традиционно сравнительно невелико. Объяснение этому кроется в большой специфичности избирательного законодательства, его изменчивости и политизированности, что существенно затрудняет проведение качественных научных исследований. Между тем глубокий научный анализ практики применения избирательных законов является одним из важных способов оценки эффективности их регулирующего воздействия на общественные отношения. Кроме того, такие исследования могут послужить базой для изменений действующего законодательства.

В этой связи редакция журнала «Избирательное право» в традиционной рубрике «Диссертационный совет» начинает публиковать обзоры проведенных научных исследований, подготовленные на основе размещенных в Интернете авторефератов диссертаций.

ДИССЕРТАЦИЯ АРТЕМОВОЙ ОКСАНЫ ЕВГЕНЬЕВНЫ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК НА ТЕМУ «КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»: ОБЗОР НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

На заседании объединенного диссертационного совета на базе ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет», ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева» 22 апреля 2016 года состоялась защита диссертации Артемовой Оксаны Евгеньевны на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета.

В обоснование актуальности темы исследования автор отмечает, что отечественная государственная наука долгое время характеризовалась второстепенным отношением к процессу организации процедуры голосования, считая его чем-то малозначительным. В настоящее время развитие демократических институтов, повышение электоральной активности, формирование мультипартийной политической системы показывают, что многое на пути становления истинных принципов демократического государства зависит именно от уровня организации голосования, определения результатов работы избирательной системы. Необходи-

димо также учитывать, что за последние годы выборы прочно вошли в объективную реальность российского общества в качестве института формирования публичных органов власти. В то же время налицо постоянный поиск моделей развития современной отечественной избирательной системы. Происходят попытки апробации электронного дистанционного голосования, дифференцируются системы выборов федеральных представительных органов, внедряются институты, направленные на повышение явки избирателей, фильтрацию кандидатов на выборные должности. Безусловно, главное место в процессе реформирования занимает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее – ЦИК России). Подобные процессы актуализируют научные исследования, направленные на определение правового статуса ЦИК России, установление ее конституционно-правовой природы, выделение ключевых полномочий, определяющих ее как носителя публичной власти.

В качестве основных целей работы определены исследование актуальных теоретических и практических проблем, связанных с определением конституционно-правового статуса ЦИК России, разработка единой концепции конституционно-правовых основ организации и деятельности данного государственного органа, отвечающей

требованиям современной юридической науки и правовой действительности, конституционно-правовой анализ норм российского права, регламентирующих статус ЦИК России, и проблем их реализации в правовую действительность.

Диссертационное исследование включает в себя три главы.

Первая глава посвящена вопросам становления и институционализации избирательных органов в России. Проведя исторический анализ становления избирательных органов в России и сравнив их статус со статусом аналогичных органов в странах Западной Европы, автор отмечает следующее.

В начальный период, когда появлялся первый опыт принятия избирательных законов, а выборные институты только формировались, отсутствовала потребность в специальных избирательных комиссиях, имеющих определенную автономию от всех ветвей власти. Сами ветви власти проходили путь реформирования и определения своего места в механизме осуществления государственных полномочий.

В подавляющем большинстве стран организацией выборов занимались разнопорядковые органы. Так, избирательные списки составляли местные общины, судебные органы, органы управления. В некоторых странах вообще отсутствовала специальная процедура составления списков. Это было обусловлено тем, что процесс избрания нередко носил двухступенчатый характер. Избрание же выборщиков происходило в рамках небольшого коллектива, когда специальный контроль и проведение значимых организационных мероприятий не требовались. Подсчетом голосов занимались либо специальные комиссии под контролем местных органов управления, либо должностные лица местных общин (нотариусы, судьи, мэры и др.).

Ни в одной стране Европы середины XIX – начала XX в. не было создано единого специального органа, уполномоченного на организацию проведения выборов в общегосударственном масштабе. Функции координации зачастую выполняли либо министры внутренних дел, либо специальные должностные лица в системе исполнительных органов государственной власти, для которых «выборные дела» тоже не являлись основной функцией их деятельности. Ответственными за проведение выборов на местах также назначались либо специальные избирательные комиссары (направляемые исполнительной властью), либо губернаторы административно-территориальных единиц.

В подавляющем большинстве стран подтверждение полномочий депутатов осуществлялось самим парламентом (его палатами). Специально созданная комиссия уполномочивалась на проведение расследований нарушений избирательного законодательства, рассмотрение жалоб по процедуре выборов, подтверждение полномочий избранных депутатов, принятие решений о незаконности избрания того или иного депутата. Рассмотрение нарушений избирательного законодательства в судебном порядке было характерно для англосаксонской модели, при которой любое избирательное действие оценивалось как частная инициатива, подлежащая общему судебному контролю.

Таким образом, историко-правовое исследование показало этапность развития статуса центральных избирательных органов как в России, так и за рубежом: первый этап характеризуется отсутствием не только единого центрального избирательного органа, но и, как правило, вообще каких-то специальных органов, уполномоченных на управление избирательным процессом.

Второй этап связан с развитием демократических институтов и распространением выборов как основы формирования представительных органов государственной власти. На данном этапе институционализация избирательного процесса развивалась по трем направлениям. Функции управления осуществляли: исполнительные органы государственной власти; судебные органы; специально создаваемые органы на период проведения избирательных кампаний. При этом присутствовало разделение основных функций, присущих современным избирательным комиссиям, между различными органами государственной власти (от составления списков избирателей, подсчета голосов до подведения итогов и рассмотрения жалоб на нарушения избирательного законодательства). Такая бессистемная дифференциация обуславливала невозможность создания единого централизованного органа.

Третий этап связан с признанием необходимости существования постоянно действующего центрального избирательного органа. Однако исторические особенности формирования субъектов избирательного права в разных странах привели к вариативности определения статуса указанного органа.

При рассмотрении вопроса о влиянии международных избирательных стандартов на развитие правового статуса избирательных орга-

нов в России и за рубежом автором установлено, что конституционное развитие избирательного права происходит с учетом двух ключевых факторов: признания выборов как основы построения демократического цивилизованного государства и глобализации современного мира, в котором ведущее место отводится интернационализации правовых норм.

В диссертации отмечается, что базовые международные документы весьма скудны на регламентацию порядка проведения выборов, а самое главное – определения статуса избирательных комиссий. Сами же международные избирательные стандарты – собирательное понятие, включающее в себя не только юридически обязательные правила, определяющие порядок организации и проведения демократических выборов, но и некоторые «правовые идеалы», имеющие цель направлять национальное законодательство и практику голосования.

На основе анализа международных актов, посвященных регулированию избирательного процесса, сформулированы следующие выводы:

– международные избирательные стандарты не затрагивают порядок формирования, организации и деятельности центрального избирательного органа, ответственного в стране за проведение выборов в общегосударственном масштабе. Единственным международным документом, уделяющим внимание статусу избирательных комиссий как автономных и постоянно действующих органов, является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ. Отличительные особенности Конвенции по данному вопросу следующие. Во-первых, в Конвенции прямо указано на необходимость создания и формирования избирательных органов. Во-вторых, в Конвенции закрепляются принципы функционирования избирательного органа: беспристрастность, открытость, гласность, наличие общественного и международного наблюдения. В-третьих, подчеркивается недопустимость создания и деятельности иных органов и организаций, которые подменяют собой избирательные органы, либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия. В-четвертых, указывается, что организация деятельности избирательных органов, а также порядок, основания и сроки расформирования состава избирательного органа или досрочного прекращения полномочий

членов избирательного органа устанавливаются законами (а не подзаконными актами). В-пятых, предусматривается экстраординарное формирование дополнительного состава избирательной комиссии на время проведения выборов (правило сформулировано в виде нормы-рекомендации). В-шестых, устанавливаются гарантии самостоятельности избирательной комиссии в решении вопросов собственной компетенции (ее решения, принятые в пределах компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и политических партий, должностных лиц и др.; они не требуют контрасигнатуры, дополнительного одобрения или согласования). В-седьмых, на другие государственные органы возлагается обязанность по содействию в осуществлении профессиональных функций избирательных комиссий;

– процесс формирования международных избирательных стандартов идет по двум направлениям. Первое, традиционное, – путем принятия международных соглашений, универсальных конвенций. Однако базовые международные документы учитывают, что порядок формирования органов власти в государстве – сфера исключительно суверенных полномочий. Именно поэтому они весьма скудны на регламентацию порядка проведения выборов, а самое главное – определения статуса избирательных комиссий и ограничиваются закреплением ключевых принципов проведения демократических выборов. Второй путь связан с формированием практики Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по «избирательным делам». В рамках данного направления процесс защиты субъективных избирательных прав стал влиять на суверенные полномочия государства в сфере организации национальных политических институтов. Международная практика не выработала единых критериев соотнесения (взаимодействия) двух значимых принципов международного права – уважения прав человека и суверенитета государств. Именно поэтому решения ЕСПЧ по «избирательным делам» влекут за собой серьезную волну обсуждений, в первую очередь в государствах, в отношении которых они приняты. Следует учитывать, что порядок проведения выборов – это не техническая процедура, имеющая второстепенное значение. Он касается технологии формирования органов государственной власти. Именно поэтому государство крайне болезненно воспринимает

вмешательство со стороны международных инстанций в эту сферу;

– Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», определяя пределы действия, не упоминает нормы международного права, очерчивая круг избирательного законодательства Российской Федерации только нормами национального права.

Во второй главе диссертационного исследования рассмотрены организационные основы статуса ЦИК России.

При раскрытии правовых основ формирования и структуры ЦИК России автор одновременно приводит зарубежный опыт функционирования центральных избирательных органов, на основе которого формулирует ряд общих выводов:

– в мире отсутствует единый стандарт создания и функционирования центральных избирательных органов. Принципы, на основе которых происходит общая организация выборов, сформированы в условиях исторических и национальных особенностей государственно-правового строительства каждой страны;

– для целого ряда стран характерно отсутствие единого централизованного избирательного органа, действующего на постоянной основе. Создание центральной избирательной комиссии – прерогатива государства и не вытекает из каких-либо международных обязательств;

– весьма распространенной практикой является формирование центрального избирательного органа из числа представителей судебной власти;

– в ряде государств организация и проведение выборов – прерогатива органов исполнительной власти;

– налицо мировая тенденция по созданию на центральном уровне власти автономного, независимого, постоянно действующего избирательного органа (его название может зависеть от исторических и национальных особенностей). В этом случае происходит концентрация ключевых полномочий по нормативному регулированию, организации выборов, контролю за их проведением, подведению итогов в рамках одного такого органа. Государства озабочены при этом созданием гарантий независимости избирательного органа от ветвей власти, политических партий, бизнес-элит. Достигается это различными моделями организации, в рамках которых происходит создание некоей «системы сдержек и противо-

весов»: участием в формировании различных ветвей власти, представительством членов перед главой государства, созданием специализированного избирательного суда.

Таким образом, сравнительно-правовое исследование позволило выделить подходы в формировании центрального избирательного органа: правительственный (подчиненность органам исполнительной власти); судебный (членами центрального избирательного органа являются судьи); многопартийный (устанавливается квотирование победивших в выборах партий); экспертный (члены избираются исходя из их профессиональных качеств); смешанный (происходит сочетание вышеназванных подходов).

По мнению автора диссертационного исследования, статус ЦИК России определяется с помощью специального правового регулирования, когда норма закона приобретает характер индивидуального правового акта. Это имеет определенные недостатки, главный из которых – отсутствие согласованности норм специальных законов и общих нормативных актов, определяющих статус органов государственной власти.

В то же время существуют особенности правового статуса ЦИК России. Во-первых, ее функции не имеют производного характера, они не возложены на комиссию государственным органом власти, а имеют интегративный характер. Во-вторых, порядок формирования коллегиального органа носит гибридный характер. Участие в нем принимают три самостоятельных органа государственной власти. В-третьих, присутствует организационная самостоятельность, когда полномочия ЦИК России не связаны с деятельностью конкретной ветви власти.

В работе сформулированы следующие рекомендации по совершенствованию действующего избирательного законодательства в части регулирования правового статуса ЦИК России: 1) систематизировать нормотворческие полномочия ЦИК России, установленные в различных федеральных законах, и привести их к единообразным формам; 2) четко классифицировать полномочия ЦИК России по принятию решений с установлением наименования вида каждого правового акта; 3) закрепить общие правила принятия нормативных актов в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и привести в соответствие с ними отдельные положения Регламента ЦИК России; 4) систематизировать полномочия ЦИК

России по обеспечению информационной безопасности в едином нормативном акте, а именно в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; 5) устранить возникающие противоречия избирательного законодательства и Федерального закона «О персональных данных» в части включения ЦИК России в перечень органов, уполномоченных на обработку персональных данных и принятие нормативных актов в указанной сфере.

Исследуя особенности правового статуса члена ЦИК России, автор выделяет следующие ключевые положения:

1. Законодательство определяет перечень граждан, которые не могут быть членами ЦИК России.

2. Устанавливается исключительность статуса члена ЦИК России с правом решающего голоса, который не может быть на одних и тех же выборах, референдуме одновременно членом иной комиссии с правом решающего голоса.

3. Закрепляется срок полномочий члена ЦИК России, который истекает одновременно с прекращением полномочий комиссии, в состав которой он входит.

4. Определяется исключительный перечень оснований, при наличии которых член комиссии с правом решающего голоса освобождается от обязанностей члена комиссии до истечения срока своих полномочий. Предусматривается также возможность приостановления полномочий члена ЦИК России, а также немедленного прекращения.

5. Устанавливается, что председатель, заместитель председателя и секретарь ЦИК России работают только на постоянной (штатной) основе. Для остальных членов это право, а не обязанность.

6. Определяется возмездность исполнения профессиональных обязанностей членами ЦИК России.

7. Закрепляются правовые запреты для членов ЦИК России, работающих в ней на постоянной (штатной) основе, характерные для лиц, замещающих государственные должности государственной службы.

8. Предусматриваются правовые и социальные гарантии независимости и эффективности деятельности члена ЦИК России.

В диссертации раскрыты конкретизация статуса члена ЦИК России в Регламенте ЦИК России, а также особенности правового статуса члена ЦИК России с правом совещательного голоса.

Обоснован вывод о необходимости привнесения этического элемента в деятельность ЦИК России и каждого ее члена. Достигаться это может либо путем принесения присяги при вступлении в должность, либо путем принятия этического кодекса поведения члена ЦИК России.

При исследовании вопроса о месте ЦИК России в структуре федеральных органов государственной власти диссертантом сформулирован общий вывод, что ЦИК России является носителем публичной власти, не входящим в общую систему разделения властей, а являющимся органом *sui generis*. Это не противоречит общим принципам организации государственной власти. Одновременно зарубежный опыт показывает, что наличие в конституции специальной главы (или ее отсутствие), посвященной избирательной системе, оказывает минимальное влияние на статус центрального избирательного органа. В связи с этим, по мнению автора, вряд ли можно признать целесообразными предложения по корректуре Конституции Российской Федерации и включению в нее специальной главы об избирательной системе и статусе ЦИК России.

В современной юридической науке возрождается вопрос о существовании юридических лиц публичного права и придании такого статуса носителям публичной власти. В диссертации также сформулирован вывод о востребованности концепции юридических лиц публичного права и применении ее к статусу ЦИК России.

Третья глава диссертации посвящена полномочиям ЦИК России. Прежде всего, анализируются полномочия, связанные с подготовкой и проведением выборов и референдума. Так, представлена классификация полномочий на следующие виды: организационные, обеспечительные, контрольные, координационные, регистрационные. Отличительной особенностью реализации указанных прав является то, что реальным содержанием они наполняются в решениях ЦИК России, издаваемых в виде методических рекомендаций.

При исследовании вопроса о нормотворческой деятельности ЦИК России проанализированы исторический аспект формирования нормотворческих полномочий центрального избирательного органа нашего государства, содержание функции ЦИК России по принятию нормативных актов, а также проблемы реализации данной функции на практике.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Девицкий Эдуард Иванович – председатель Избирательной комиссии Иркутской области, кандидат юридических наук, доцент (Иркутск);

Петров Алексей Викторович – кандидат политических наук, доцент (Иркутск);

Подшивалов Владимир Евгеньевич – директор Иркутского областного государственного научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского», кандидат юридических наук (Иркутск);

Рымарев Дмитрий Сергеевич – консультант правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области (Иркутск);

Старовойтова Екатерина Игоревна – ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Иркутского областного государственного научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского», кандидат юридических наук (Иркутск);

Хвалёв Сергей Анатольевич – консультант правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области, кандидат юридических наук (Иркутск).