

ISSN 2410-7204

# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ

**№1**  
**2019**

ПРАВО

**НАУЧНО - ПРАКТИЧЕСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ**

# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

## №1 (39) 2019

Основан в 2006 году

www.irkutsk.izbirkom.ru

12+

Научно-правовый 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;  
*Д.С. Рымарев*, кандидат  
юридических наук;  
*Э.С. Юсубов*, кандидат  
юридических наук, доцент

Главный редактор журнала —  
*В.В. Игнатенко*

Ответственный секретарь —  
*Д.С. Рымарев*

Редактор — *Т.П. Киргизова*

Адрес редакции:

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

Рукописи, присланные в журнал,  
не возвращаются.

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

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

Распространяется бесплатно.

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

Включен в РИНЦ

© Избирательная комиссия  
Иркутской области, 2019

## Содержание

### Актуальные теоретические и прикладные вопросы российского избирательного права

*Дроздова В.Г.* Институт досрочного голосования по уважительной  
причине в Российской Федерации: особенности правового  
регулирувания ..... 2

### Право и информационное обеспечение выборов

*Думикян А.А.* Информирование избирателей и предвыборная  
агитация в СМИ: проблема разграничения понятий ..... 9

### Избирательные правонарушения и юридическая ответственность

*Якимова Е.М., Сошин А.А., Слободчикова С.Н.* Некоторые  
проблемы разграничения преступлений и административных  
правонарушений, посягающих на избирательные  
права граждан ..... 18

### Избирательное право и правосудие

Определение Конституционного Суда Российской Федерации  
от 12 марта 2019 г. № 573-О «О прекращении производства  
по делу о проверке конституционности пункта 1<sup>1</sup> статьи 46  
Закона Ярославской области «О выборах в органы  
государственной власти Ярославской области и органы  
местного самоуправления муниципальных образований  
Ярославской области» в связи с жалобой Ярославского  
регионального отделения Политической партии «Российская  
объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» ..... 23

*Рымарев Д.С., Литвиненко А.Н.* Оспаривание регистрации  
кандидатов в судебной практике по избирательным спорам  
(на примере избирательной кампании по выборам  
депутатов Законодательного Собрания Иркутской области  
третьего созыва 9 сентября 2018 года) ..... 28

### Правовая экспертиза

*Игнатенко В.В., Петров А.А.* Правила повторного подсчета  
голосов избирателей и признания выборов недействительными  
как предмет экспертно-правового исследования ..... 40

### Трибуна молодых ученых

*Котельников А.Д.* Актуальные вопросы регулирования  
правового статуса территориальных избирательных комиссий ... 50

### Критика и библиография

Новые публикации по избирательному праву ..... 55

### Персоналии

К юбилею Виктора Васильевича Игнатенко ..... 57

### Сведения об авторах

..... 59

УДК 342.84

## ИНСТИТУТ ДОСРОЧНОГО ГОЛОСОВАНИЯ ПО УВАЖИТЕЛЬНОЙ ПРИЧИНЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Дроздова Валентина Григорьевна,  
консультант правового отдела аппарата  
Избирательной комиссии Иркутской области*

В данной статье анализируется история развития института досрочного голосования по уважительной причине в Российской Федерации, а также особенности его правового регулирования на современном этапе. Автор предлагает внести ряд изменений в действующее избирательное законодательство, направленных на недопущение возможности организации массовых подвозов избирателей для проведения такого голосования.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации; федеральный закон; избиратель; досрочное голосование; Конституционный Суд Российской Федерации.

Досрочное голосование – это процесс, при котором избиратели могут проголосовать в течение одного или нескольких установленных законодательством дней до официальной даты голосования на выборах.

Институт досрочного голосования существует в ряде зарубежных государств, таких как Белоруссия, Украина, Туркменистан, Канада, США, Турция, Финляндия, Швейцария и др. В некоторых из них досрочное голосование проводится дистанционно (например, голосование по почте, голосование через Интернет). Однако традиционным считается досрочное голосование с личной явкой избирателей на определенные пункты досрочного голосования. Время, в течение которого можно воспользоваться правом досрочно проголосовать, устанавливается нормативными правовыми актами государств, в зависимости от типа выборов.

Впервые возможность проголосовать досрочно у граждан Российской Федерации появилась в связи со вступлением в силу Федерального закона от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Так, избирателю, который в день выборов должен был отсутствовать по месту своего жительства и не мог прийти на избирательный участок, на котором он был включен в список избирателей, предоставлялась возможность проголосовать досрочно путем заполнения избирательного бюллетеня в помещении окружной или участковой избирательной комиссии [10].

Проголосовать досрочно до 1999 года могли все избиратели, отсутствующие по каким-либо причинам в день выборов по месту своего жительства и не имеющие возможности прийти на избирательный участок, на котором они включены в списки избирателей.

Федеральным законом от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 124-ФЗ) также был предусмотрен порядок досрочного голосования: избирателю, который в день голосования должен был отсутствовать по месту своего жительства и не мог прийти в участковую избирательную комиссию на избирательном участке,

на котором он включен в список избирателей, предоставлялась возможность проголосовать досрочно путем заполнения избирательного бюллетеня в помещении соответствующей территориальной (окружной) или участковой избирательной комиссии, комиссии референдума. Избиратель, голосовавший досрочно, подавал в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума заявление, в котором указывал причину досрочного голосования [11].

При этом Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» было ограничено закрепленное в статье 53 Федерального закона № 124-ФЗ право на досрочное голосование наличием уважительной причины, такой как отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, и отсутствием возможности голосования [4].

В действующем избирательном законодательстве Российской Федерации институт досрочного голосования урегулирован Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав). Статья 65 указанного Федерального закона предусматривает два вида досрочного голосования:

- 1) досрочное голосование избирателей в труднодоступных или отдаленных местностях;
- 2) досрочное голосование избирателей, не имеющих возможности проголосовать в день голосования [12].

Досрочное голосование избирателей в труднодоступных или отдаленных местностях проводится в отношении групп избирателей, участников референдума, которые будут находиться в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено, и где в связи с этим невозможно провести досрочное голосование в целом по избира-

тельному участку, участку референдума [12]. На практике основным критерием отнесения местностей к отдаленным или труднодоступным является наличие (или отсутствие) регулярного пассажирского сообщения наземным транспортом общего пользования. В соответствии с федеральным законодательством перечень отдаленных или труднодоступных местностей утверждается органом государственной власти субъекта Российской Федерации [12]. В Иркутской области перечень труднодоступных и отдаленных местностей установлен Законом Иркутской области от 11 июля 2008 года № 39-оз «О Перечне труднодоступных и отдаленных местностей в Иркутской области».

Досрочное голосование избирателей, не имеющих возможности проголосовать в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья и др.), в настоящее время представляет собой досрочное голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления, на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, если законодательством не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям [12].

Следует отметить, что статья 65 за всю историю действия Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав претерпела ряд существенных изменений.

В 2010 году формулировка рассматриваемой статьи была полностью изложена в новой редакции Федеральным законом от 31 мая 2010 года № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением порядка досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления» (далее – Федеральный закон № 112-ФЗ) и стала значительно отличаться от редакции, изначально предложенной законодателем [5].

Потребность внесения изменений возникла в связи с реализацией положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, в котором отмечалась необ-

ходимость упорядочивания института досрочного голосования на местных выборах путем строгого ограничения сроков процедуры и четкого определения случаев ее использования в целях предотвращения незаконных манипуляций [15].

Согласно Федеральному закону № 112-ФЗ досрочное голосование допускалось только на избирательных участках, участках референдума, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, а также в иных значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено [5]. Досрочное голосование на выборах в органы местного самоуправления по уважительной причине было отменено. Причиной данных изменений, как было указано в пояснительной записке, послужило то, что такое голосование нередко приводило к нарушению избирательных прав граждан. При этом досрочное голосование по уважительной причине было сохранено на референдуме субъекта Российской Федерации и местном референдуме при условии, что законом субъекта Российской Федерации не предусмотрена возможность голосования по открепительным удостоверениям [5].

Следующий этап становления института досрочного голосования в Российской Федерации связан с принятием Конституционным Судом Российской Федерации постановления от 15 апреля 2014 года № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» (далее – Постановление № 11-П) [14].

Признание Конституционным Судом пункта 1 статьи 65 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав не соответствующим Конституции Российской Федерации создало предпосылку принятия Федерального закона от 5 мая 2014 года № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права

на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [6] (далее – Федеральный закон № 95-ФЗ).

Положения статьи 65 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда, поскольку не устанавливали возможность досрочного голосования на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления гражданам, которые в день голосования по уважительной причине будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором они включены в список избирателей [14].

При этом в принятом Постановлении № 11-П Конституционный Суд указал, что активное и пассивное избирательное право является необходимой и существенной частью конституционного права граждан Российской Федерации на их участие в управлении делами государства и местного самоуправления и потому характеризуется общей направленностью на легитимацию выборных органов и должностных лиц публичной власти путем непосредственного волеизъявления народа Российской Федерации либо населения публично-правового образования. Именно конституционной природой избирательных прав предопределяется обязанность государства создавать условия, которые гарантировали бы адекватное выражение суверенной воли многонационального народа России посредством осуществления ее гражданами права на участие в управлении делами государства, и, соответственно, обязанность законодателя устанавливать нормативно-правовые и организационные механизмы, которые обеспечивали бы эффективную реализацию гражданами Российской Федерации своих избирательных прав [14].

Кроме того, в Постановлении № 11-П были проанализированы вспомогательные институты голосования, рассматриваемые в качестве дополнительных для реализации активного избирательного права, такие как голосование по доверенности, по почте, через Интернет, получившие широкое распространение за рубежом. Международный опыт применения указанных механизмов показал, что разумное использова-

ние доступных видов электоральных практик благоприятно сказывается на росте числа граждан, принявших участие в голосовании [14].

С 2010 года по 2014 год в Российской Федерации ограничения, установленные Федеральным законом № 112-ФЗ, фактически лишили граждан страны возможности проголосовать досрочно на всех уровнях выборов: федеральном, региональном и муниципальном [1].

Между тем в международных правовых актах, Конституции Российской Федерации закреплено право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [3]. При этом каждый гражданин должен иметь возможность без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений воспользоваться данным правом на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление.

Кроме того, Конституционный Суд высказался относительно использования при проведении региональных и муниципальных выборов субъектами Российской Федерации наиболее подходящих форм и процедур голосования исходя из индивидуальных особенностей развития конкретного региона [14].

В целях приведения в соответствие регионального законодательства с федеральным в связи с принятием Федерального закона № 95-ФЗ большинство субъектов Российской Федерации внесло необходимые изменения в свое законодательство. При этом федеральный законодатель предоставил регионам право самостоятельно определять возможность использования на выборах открепительных удостоверений или процедуры досрочного голосования. В настоящее время 80 субъектов Российской Федерации отказались от открепительных удостоверений на муниципальных выборах в пользу досрочного голосования, в трех регионах используются только открепительные удостоверения (город федерального значения Санкт-Петербург, Республика Калмыкия, Воронежская область), а в двух субъектах Российской Федерации предусмотрены оба варианта (Республика Коми, Брянская область).

В частности, Законом Республики Коми от 27 сентября 2010 года № 88-РЗ «О выборах и референдумах в Республике Коми» установлено, что на выборах в органы государственной власти Республики Коми, а также на референдуме Республики Коми, на выборах в органы местного самоуправления муниципального района и городского округа, местном референдуме в муниципальном образовании муниципального района и муниципальном образовании городского округа проводится голосование по открепительным удостоверениям. Но в то же время при проведении выборов в органы местного самоуправления поселения, местного референдума в муниципальном образовании поселения предусмотрена процедура досрочного голосования, при которой участковая комиссия обязана обеспечить возможность избирателям проголосовать досрочно в связи с тем, что в день голосования они по уважительной причине будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором они включены в список избирателей [9].

Аналогичный механизм голосования предусмотрен в Брянской области. Так, Законом Брянской области от 26 июня 2008 года № 54-З «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Брянской области» и Законом Брянской области от 21 декабря 2007 года № 174-З «О выборах глав муниципальных образований в Брянской области» предусмотрено использование на выборах в представительные органы муниципальных образований открепительных удостоверений для избирателей, которые в день голосования не смогут прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где они включены в список избирателей, а также установлен порядок досрочного голосования на выборах глав муниципальных образований путем заполнения избирателем бюллетеня в помещении соответствующей избирательной комиссии муниципального образования или участковой комиссии [7, 8].

С возвращением в действующее избирательное законодательство института досрочного голосования по уважительной причине

вернулись и нарушения избирательных прав граждан, которыми изначально обосновывали необходимость отмены данного института на муниципальных выборах в 2010 году.

Прежде всего, они выражаются в подвозе избирателей (как правило, из числа малообеспеченных слоев населения, ведущих маргинальный образ жизни) к местам проведения досрочного голосования для того, чтобы они отдали заранее свои голоса за «нужного» кандидата, список кандидатов. При этом такой массовый подвоз избирателей при проведении досрочного голосования при низкой явке избирателей непосредственно в день голосования фактически может предрешить исход выборов.

Принимая Постановление № 11-П и возвращая институт досрочного голосования по уважительной причине при проведении выборов, Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что федеральный законодатель, отменяя данный институт в 2010 году для муниципальных выборов, все же сохранил его для проведения референдумов субъекта Российской Федерации и местных референдумов и, следовательно, «не считает возможные нарушения предопределенными самой его природой – при условии надлежащей организации, обеспечивающей надежность, эффективность и прозрачность соответствующих процедур» [14].

Вместе с тем, вновь вводя Федеральным законом № 95-ФЗ институт досрочного голосования по уважительной причине как при проведении выборов в органы государственной власти, так и в органы местного самоуправления, законодатель не предусмотрел никаких дополнительных правовых средств для того, чтобы бороться с нарушениями при проведении данной процедуры, в особенности с подвозом избирателей.

Во-первых, необходимо отметить, что в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав установлено, что запрещается предпринимать действия, направленные на обеспечение доставки избирателей для участия в голосовании, и очерчен круг лиц, в отношении которых установлен данный запрет [12]. При этом какой-либо ответственности за данное противоправное деяние действующее законодательство не предусматривает. Если в

период проведения досрочного голосования в избирательную комиссию поступает жалоба, в которой сообщается об организованном подвозе избирателей, в соответствии с требованиями пункта 5 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав данная избирательная комиссия обращается с представлением о проведении необходимой проверки и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы. Ввиду отсутствия соответствующего состава в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2] правоохранительные органы могут только временно пресечь данный подвоз, проверить водителей транспортных средств на соблюдение ими правил дорожного движения. В этом случае арсенал правовых средств реагирования является крайне незначительным, носит временный характер и не устраняет саму проблему. В связи с этим велика вероятность того, что после беседы с сотрудниками правоохранительных органов подвоз избирателей возобновится.

Во-вторых, новая редакция статьи 65 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав по сравнению с текстом данной статьи до принятия Федерального закона № 112-ФЗ предусмотрела открытый перечень уважительных причин, которые могут возникнуть у избирателя для предоставления ему возможности досрочного голосования [5].

Теперь помимо отпуска, командировки, режима трудовой и учебной деятельности, выполнения государственных и общественных обязанностей, состояния здоровья законодатель также предусмотрел и иные уважительные причины, которые в случае необходимости должны быть оценены членами избирательной комиссии на соответствующем заседании и признаны таковыми.

Согласно пункту 4.2 Методических рекомендаций о порядке проведения досрочного голосования в помещениях комиссий на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, утвержденных постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от

4 июня 2014 года № 233/1480-6 [13], если причина, указанная избирателем в заявлении, не соответствует пункту 2 статьи 65 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, то члены избирательной комиссии, принявшие заявление, обязаны проинформировать избирателя о том, что его заявление подлежит рассмотрению на заседании комиссии. Избирательная комиссия в течение суток с момента поступления данного заявления избирателя, а в день, предшествующий дню голосования, не позднее времени окончания досрочного голосования, обязана рассмотреть на заседании комиссии поступившее заявление, незамедлительно оформить в письменном виде свое решение и довести его до сведения заявителя. В случае признания причины заявителя уважительной избирательная комиссия принимает соответствующие организационные меры по участию гражданина в досрочном голосовании. При этом Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав не требует каких-либо документов, подтверждающих уважительность причин, перечисленных в пункте 2 статьи 65 [12].

Как правило, при массовом подвозе избирателей заранее снабжают соответствующими заявлениями с уже вписанными в них уважительными причинами (например, командировка). При этом таких избирателей контролируют сами организаторы данного подвоза. В частности, если избирательная комиссия видит массовый приток граждан, ведущих явно антисоциальный образ жизни, и начинает требовать у них подтверждающие эту причину документы (проездные билеты) и в последующем отказывать им в возможности досрочного голосования, в данную или вышестоящую избирательную комиссию поступает заранее заготовленная жалоба от организаторов такого подвоза, которая формально будет являться обоснованной.

Отсутствием в действующем федеральном избирательном законодательстве у избирательной комиссии возможности отказывать избирателю в выдаче избирательного бюллетеня для проведения досрочного голосования, в случае если им не представлены соответствующие документы, подтверждающие уважительность



причины досрочного голосования, на наш взгляд, создается правовая предпосылка организации массовых подвозов избирателей. В описанной выше ситуации избирательная комиссия, понимая, что пришедшие к ним избиратели ни в какую командировку не поедут, как правоприменительный орган, соблюдая требования Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, вынуждена будет выдать такому избирателю избирательный бюллетень.

Таким образом, не умаляя значение института досрочного голосования по уважительной причине для реализации гражданами Российской Федерации своего права избирать, гарантированного статьей 32 Конституции Российской Федерации [3], полагаем необходимым внесение ряда изменений в действующее федеральное законодательство, направленных на недопущение возможности организации массовых подвозов избирателей для проведения такого голосования. В частности, необходимо предусмотреть в КоАП РФ ответственность за действия, направленные на обеспечение доставки избирателей для участия в голосовании, а также ввести в статью 65 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав норму, позволяющую избирательным комиссиям отказывать избирателю в выдаче избирательного бюллетеня для проведения досрочного голосования, если им не будут представлены документы, подтверждающие уважительную причину такого голосования.

1. Девцкиий, Э.И. Проблемы применения института досрочного голосования на муниципальных выборах // Э.И. Девцкиий // Избирательное право. – 2015. – № 4. – С. 7–15.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 апреля 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. № 1 (ч. 1). – Ст. 1; 2019. – № 14 (ч. 1). – Ст. 1465.

3. Конституция Российской Федерации (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398; 2014. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4202.

4. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1653.

5. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 31 мая 2010 г. № 112-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 23. – Ст. 2794.

6. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 5 мая 2014 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 19. – Ст. 2300.

7. О выборах глав муниципальных образований в Брянской области : закон Брянской области от 21 декабря 2007 г. № 174-З (в ред. от 3 октября 2016 г.) // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». – 2007. – № 18; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

8. О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Брянской области : закон Брянской области от 26 июня 2008 г. № 54-З (в ред. от 24 декабря 2018 г.) // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». – 2008. – № 12; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

9. О выборах и референдумах в Республике Коми : закон Республики Коми от 27 сентября 2010 г. № 88-РЗ (в ред. от 5 марта 2019 г.) // «Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми». – 2010. – № 36. – Ст. 839; 2019. – № 5. – Ст. 57.

10. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации : федер. закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 33. – Ст. 3406.

11. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 38. – Ст. 4339.

12. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2018. – № 53. – Ст. 8476.

13. О Порядке и сроках представления информации о числе избирателей, участников референдума, проголосовавших досрочно, и Методических рекомендациях о порядке проведения досрочного голосования в помещениях комиссий на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме : постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 4 июня 2014 г. № 233/1480-6 (в ред. от 29 августа 2014 г.) // Вестник ЦИК России. – 2014. – № 6; 2014. – № 8.

14. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 16. – Ст. 1922.

15. Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. – 2009. – № 214.

## ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ В СМИ: ПРОБЛЕМА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОНЯТИЙ

*Думикян Ани Арзумановна,  
консультант отдела общественных связей,  
информации и издательской деятельности  
аппарата Избирательной комиссии Иркутской области*

В статье анализируется проблема разграничения таких понятий, как «информирование избирателей» и «предвыборная агитация» через негосударственные средства массовой информации. Автор приходит к выводу, что Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не устанавливает прямого определения информирования избирателей, но при этом в нем достаточно подробно изложена суть предвыборной агитации, что порождает ряд серьезных проблем.

**Ключевые слова:** предвыборная агитация; информирование избирателей; СМИ; федеральный закон; Конституционный Суд Российской Федерации.

Ни одна предвыборная кампания не обходится без информационного сопровождения, в том числе со стороны средств массовой информации (далее также – СМИ). Вне всяких сомнений, роль СМИ в формировании общественного мнения и предпочтений избирателей трудно переоценить. Кроме того, данный институт уже давно закрепил за собой положение четвертой ветви власти. Информационное обеспечение выборов представляет собой как информирование граждан, так и предвыборную агитацию. Грань между этими двумя понятиями, на наш взгляд, весьма тонкая. Именно этот факт вызывает на практике немало споров и проблем. И если работа муниципальных и государственных СМИ по информированию граждан не вызывает вопросов, то с негосударственными СМИ все обстоит иначе. Нередки случаи, когда средства массовой информации, сами того не подозревая, становятся нарушителями запретов, наложенных федеральным законодательством. Иногда это связано с банальным незнанием юридических нюансов и чаще всего встречается в СМИ муниципальных образований. Порой журналист уверен в чистоте своих действий, за которые потом приходится нести ответственность. Можно столкнуться и с обратной ситуацией: СМИ, заведомо понимая это, маскируют свои агитационные материалы под информационные.

Сразу отметим, что Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) не дает прямого определения тому, что есть информирование избирателей, но при этом достаточно подробно излагает суть предвыборной агитации [2]. Это, на наш взгляд, существенное упущение, поскольку, как уже было указано выше, на практике это порождает ряд серьезных проблем. Фактически то, что не относится к предвыборной агитации, является информированием. Таким образом, приходится руководствоваться методом исключения, что в данном случае, по нашему мнению, является недопустимым.

В соответствии со статьей 45 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав содержание информационных материалов,

размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений [2].

Информирование избирателей, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, об избирательном законодательстве Российской Федерации, о кандидатах, избирательных объединениях осуществляют комиссии [2]. Таким образом, можно предположить, что под информированием избирателей законодатель подразумевает информацию, содержащую в себе сведения о ходе подготовки и проведения выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, законодательстве Российской Федерации о выборах, кандидатах, избирательных объединениях.

Законом предусмотрено, что подобные сведения могут быть представлены в различных формах: интервью с кандидатами, иные сообщения и материалы о кандидатах, избирательных объединениях, передачи с участием кандидатов, совместные мероприятия с участием кандидатов и их трансляция (обнародование), информационные материалы – сообщения о проведении предвыборных мероприятий. Такие информационные блоки не оплачиваются избирательными объединениями и кандидатами. В них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, не должна допускаться дискриминация (умаление прав), в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объема печатной площади, отведенной для таких сообщений [2].

Что касается предвыборной агитации, то, по определению законодателя, агитационные материалы – это печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании. Предвыборная агитация – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) [2].

В пункте 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав перечисляются факты, признаваемые предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании. Это выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательно-му объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением опросов общественного мнения). Также это описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов [2].

Сюда же законодатель отнес распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями, распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей. Деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинутому кандидату, список кандидатов, также признается агитацией [2].

Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 124-ФЗ), действовавший до 4 августа 2005 года, и вовсе содержал в себе пункт «ж»: иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов [1]. Таким образом, список был открытым и приводил к еще большим проблемам.

В рамках действующего законодательства существенным моментом является следующий факт. Согласно пункту 2<sup>1</sup> статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, выпускающих средства массовой информации,

и представителями редакций сетевых изданий профессиональной деятельности, и призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них) признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). А все остальные действия, которые мы указали выше, – в случае, если они совершены с такой целью неоднократно [2]. Тем самым законодатель, вольно или невольно, предоставил средствам массовой информации возможность избегать ответственности, даже несмотря на то, что публикации могут содержать в себе признаки предвыборной агитации.

Важно отметить, что работа журналиста по информированию избирателей не ограничивается общепринятым форматом «что, где, когда». Вряд ли в таком случае возникали бы спорные ситуации. По большей части такой формат – задача избирательных комиссий различного уровня. Поэтому запросы читателей вполне объяснимо находятся на уровне «кто, что и почему». Именно в данном аспекте могут возникнуть трудности, поскольку «переход на личности» уже может повлечь для СМИ определенную ответственность. Порой добросовестные редакции и вовсе стараются обходить стороной те или иные события, не желая ввязываться в юридические разбирательства.

Федеральное законодательство гарантирует избирателю право на информацию, отражающую деятельность партий и кандидатов. Очевидно, что та информация, которой располагают избирательные комиссии, – чисто формальная, – не столь интересна читателю, как детали, которые в силу тех или иных причин важны обществу. Согласно статье 49 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ), журналист имеет право искать, запрашивать, получать и распространять информацию, *излагать свои личные суждения и оценки* в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью [4].

Вместе с тем, как было отмечено выше, Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав прямо гласит: выражение

предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель, признается предвыборной агитацией [2]. Не стоит забывать, что журналист тоже является избирателем и имеет право заявить о своих предпочтениях, тем более что ему гарантирована свобода слова. Особенно это касается теле- и радиоведущих, работающих в прямом эфире. В их деятельности немаловажную роль играет оперативность реакции: то, что сказано в эфире, может стать предметом разбирательства.

Закон о СМИ устанавливает запрет на злоупотребление правами журналиста. В частности, не допускается использование прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения слухов под видом достоверных сообщений, сбора информации в пользу постороннего лица или организации, не являющейся средством массовой информации [4]. Очевидно, что указанные выше действия могут совершаться в том числе из корыстных побуждений. Это исходит из сути формулировки дефиниции – «*злоупотребление* правами журналиста». Можно ли предположить, что в стремлении высказать собственное мнение представитель СМИ преследует обозначенные корыстные цели? Если да, то какова вероятность доказать умысел в контексте именно такой ситуации?

Деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов, также признается предвыборной агитацией. Отметим, что *любая* журналистская работа вне зависимости от внешних факторов, событий, в том числе предвыборной кампании, так или иначе способствует созданию положительного или отрицательного отношения к событиям, личностям и т. д. Такова специфика профессии, которую мы обозначили в самом начале данной статьи.

Агитацией признается, как уже было сказано, и информация, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (кандидатах), избирательном объединении в сочетании с по-

зитивными либо негативными комментариями. Как быть в случае, если сведений об одном кандидате более чем достаточно, а о другом нет? Ни для кого не секрет, что на всех уровнях выборов широко распространена практика выдвижения технических кандидатов, которые зачастую и вовсе не ведут полноценную кампанию. Кроме того, не все партии одинаково активны в освещении своей деятельности, и на их сайтах не всегда можно найти необходимую информацию. Бывают и случаи, когда по указанным на портале контактными данными никто не отвечает.

Описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов, тоже может повлечь за собой административную ответственность. При этом в аналитических материалах очень часто можно встретить прогнозы, связанные с возможным исходом и последствиями выборов. Они могут принадлежать как автору материала (политическому обозревателю), так и другим экспертам: PR-специалистам, политологам и пр.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, понимая важность и сложность вопроса, в 2016 году выпустила брошюру «Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы». В частности, в издании представлен раздел, посвященный тому, как отграничить информационные материалы от агитационных. Так, отмечают специалисты ЦИК России и Российского центра обучения избирательным технологиям при Центризбиркоме, при отграничении информационных материалов от агитационных будет рассматриваться вопрос, подпадают ли материалы СМИ под признаки предвыборной агитации (подпункт 4 статьи 2, пункт 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав), а также соблюдены ли в них принципы информирования избирателей (пункт 2 статьи 45 названного Федерального закона) [7, с. 22].

Как уже отмечалось выше, содержание информационных материалов, размещаемых в СМИ или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не нарушать равенство кандидатов, политических партий. Именно соблюдение этих принципов

позволяет считать какой-либо материал, размещенный в СМИ, информационным. Нарушение же указанных принципов с агитационной целью может повлечь за собой признание материала агитационным. К примеру, если информация о кандидате, политической партии является объективной, достоверной, но подается систематически с целью побудить избирателей голосовать за или против какого-либо одного кандидата, за какой-либо список кандидатов или против него, в то время как сведения о других кандидатах, политических партиях замалчиваются, то распространение такой информации можно расценивать как предвыборную агитацию [7, с. 22].

Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва в 2016 году сопровождались немалым количеством заявлений и жалоб. При Избирательной комиссии Иркутской области была создана рабочая группа по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов. В избирком поступило 47 жалоб (не считая обращений в день голосования 18 сентября). Все они касались нарушений установленных правил проведения предвыборной агитации. Заявителями по 28 обращениям (59,57 %) выступили граждане и организации. В 13 случаях (27,66 %) заявителями были кандидаты, участвующие в соответствующей избирательной кампании. По 3 жалобам (6,38 %) заявителями выступали представители политических партий, 2 жалобы (4,27 %) подал член Избирательной комиссии Иркутской области с правом совещательного голоса, 1 обращение (2,12 %) поступило из Прокуратуры Иркутской области. Нарушения избирательного законодательства подтвердились по 21 обращению (44,68 %) [3].

Наиболее резонансными были три обращения, направленные в адрес Избирательной комиссии Иркутской области президентом Иркутской региональной общественной организации «Антикоррупционный комитет Иркутской области» И.А. Прокофьевым, о нарушении, по его мнению, правил предвыборной агитации в связи с опубликованием некоторых статей в периодическом печатном издании «Восточно-Сибирская правда». Материалы, ставшие спорными, вышли в свет 10, 17, 24 и 31 августа. Так, в материале «А вы, друзья, как ни садитесь...»

(от 31 августа 2016 года) автор анализирует состав команды избранного в сентябре 2015 года губернатором Иркутской области Сергея Левченко. Заявитель посчитал, что опубликованный текст нарушает установленные законом правила предвыборной агитации. Члены рабочей группы по итогам рассмотрения заявления пришли к выводу, что нарушений избирательного законодательства изданием допущено не было.

Вместе с тем статья «В поисках новых лиц» (от 10 августа 2016 года) показалась членам рабочей группы не столь однозначной. В ней имелись высказывания, характеризующие участвующие в выборах политические партии и кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам. Высказывания носили необъективный характер и являлись авторским видением лица, подготовившего статью, автором статьи давались репутационные и личностные характеристики соответствующих участников избирательного процесса, что, по существу дела, являлось предвыборной агитацией. На это указывало распространение информации, в которой явно преобладают сведения о какой-либо политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам, каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах) в сочетании с позитивными либо негативными комментариями. Кроме того, имелись признаки деятельности, способствующей формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам, кандидату (кандидатам) [3].

Однако в данной ситуации сработала норма, предусмотренная в пункте 2<sup>1</sup> статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, о которой мы писали выше. Агитационные действия, совершаемые при выполнении представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессиональной деятельности, признаются предвыборной агитацией только в случае, если эти действия совершены в агитационных целях *неоднократно*. В связи с отсутствием обстоятельств, подтверждающих неоднократность выпуска периодического печатного

издания, в материалах которого имеются признаки предвыборной агитации, оснований для удовлетворения заявленных И.А. Прокофьевым требований не имелось.

Чтобы не попасть под административную ответственность за публикацию материалов, в которых могут усмотреть признаки предвыборной агитации, СМИ приходится тщательно подходить к подготовке текстов. Так, в 2016 году в рамках кампании по выборам в Государственную Думу седьмого созыва ИА «Сибирские новости» опубликовало цикл материалов, посвященных предвыборным программам партий, кандидаты которых претендовали на кресло народных избранников от Иркутской области. Таких партийных объединений в Приангарье было 14. Данное СМИ тщательно подошло к работе, вплоть до того, что объем знаков каждого материала был практически одинаков:  $\pm 100$  знаков. Обзор программ сопровождался комментариями PR-специалистов и политологов. Тем самым средство массовой информации соблюдало все установленные Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав принципы: объективность, достоверность, равенство кандидатов, избирательных объединений.

В 2003 году Конституционный Суд Российской Федерации рассматривал дело о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова. Они оспаривали конституционность отдельных положений статей 45, 46, 48, 49, 50, 52 и 56 (в редакции от 4 июля 2003 года), касающихся регулирования деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в связи с информационным обеспечением выборов и референдумов.

Депутаты утверждали, что положения подпунктов «д», «е», «ж» определяющего понятие и виды предвыборной агитации пункта 2 статьи 48 противоречат статьям 29 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. По мнению заявителей, эти положения позволяют отнести к предвыборной агитации *любую деятельность по распространению информации о кандидатах, списках кандидатов, избирательных объ-*

*единениях, избирательных блоках.* Это во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 означает несоразмерное ограничение свободы слова, права каждого передавать, производить и распространять информацию и нарушает гарантии свободы массовой информации [5]. Напомним, указанная статья запрещает представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности проводить предвыборную агитацию.

Как отмечается в решении суда, выполнение организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, такой социальной функции, как информационное обеспечение выборов и референдумов, в Российской Федерации как демократическом правовом государстве призвано способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Исходя из того, что пользование свободой массовой информации – по смыслу статьи 29 Конституции Российской Федерации, пункта 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и пункта 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах – налагает на организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, особые обязанности и особую ответственность, представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т. е. правил профессии и этических принципов, должны занимать этические и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом, говорится в решении Конституционного Суда по указанному делу [5].

Также в документе отмечается, что пункт 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав признает предвыборной агитацией выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, в частности указание на то, за кого будет голосовать избиратель. Само по себе позитивное или негативное мнение о ком-либо из кандидатов, отмечает суд, не является предвыборной агитацией и не может послужить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей выпуск

средств массовой информации. Это в том случае, если только не будет доказана специальная цель, а именно направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку.

Выражение предпочтения является не чем иным, как разновидностью выражения мнений. Следовательно, применительно к профессиональной деятельности представителей СМИ толкование такого действия, как выражение предпочтения, в качестве правонарушения – без доказанности его направленности именно на агитацию – означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации (статья 29, части 1, 3 и 5 Конституции Российской Федерации). Наличие именно агитационной цели предполагает и подпункт «в» пункта 2 статьи 48, признающий одним из видов предвыборной агитации описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов), поскольку в отсутствие такой цели подобное «описание» являлось бы не чем иным, как разновидностью выражения мнений [5].

Таким образом, чтобы деятельность журналиста была признана агитацией, необходим умысел. Доказать наличие умысла даже в суде крайне сложно. Рассмотрение данного вопроса Конституционным Судом лишний раз подтверждает важность и проблематичность темы. Свое особое мнение по данному делу высказали судьи Конституционного Суда Гадис Гаджиев, Анатолий Кононов и Владимир Ярославцев.

Так, судья Ярославцев полагает, что рассматриваемый Федеральный закон ущемляет конституционное право избирателей и СМИ на свободу слова и свободные выборы. По его словам, предоставление сведений, которые обеспечивают избирателю действительную возможность выбора одного из нескольких кандидатов через свободное волеизъявление, является одним из важнейших условий *подлинно свободных выборов*. Кроме того, подлинные выборы дают свободный доступ избирателям к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатам, политическим партиям (коалициям) – к средствам массовой информации и теле-

коммуникациям. Единственное и бесспорное свойство информации по ее сути – объективность и достоверность. Таким образом, считает судья, она не должна быть заведомо искаженной и обязана соответствовать истине. Владимир Ярославцев приходит к выводу, что «это требование к содержанию информации носит универсальный характер, а потому не только не находится в противоречии, а, наоборот, сопутствует подлинно свободным выборам, способствуя их реализации».

По его словам, пункт 5 статьи 45 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав содержит чрезмерные ограничения возможностей, гарантированных статьей 29 Конституции Российской Федерации. Фактически при таких действующих нормах у граждан не было возможности распространять информацию о кандидатах и своих предпочтениях в средствах массовой информации. Последние, в свою очередь, тоже, по мнению судьи, лишены профессиональной возможности обеспечить конституционные права граждан на распространение и получение информации из-за прямого запрета, содержащегося в указанной выше статье Федерального закона. Это означает, отмечает Владимир Ярославцев, что «средства массовой информации не могут выполнить свое предназначение в обществе, так как лишены права на свободу выражения своего мнения, включающего свободу искать, получать, передавать, публиковать и распространять информацию и идеи».

Отсюда можно сделать вывод, что содержащиеся в подпунктах «а» – «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав нормы являются «выражением предпочтения». А это не что иное, как разновидность выражения мнения, основанного на объективной и достоверной информации. Данная правовая позиция корреспондирует и решению Европейского Суда по правам человека от 26 апреля 1979 года по делу «САНДИ ТАЙМС» против Соединенного Королевства», обращает внимание судья. Как отмечается в документе, защита свободы выражения политических мнений и прессы должна пользоваться приоритетом: «На средствах массовой информации лежит обязанность распространять информацию и идеи, касающиеся... сферы деятельности, представляющих



общественный интерес. Этой функции средств массовой информации сопутствует право общест-венности получать информацию» [5]. В связи с этим наличие табу на выражение предпочтения является ограничением свободы выражения мнения. Это противоречит Конституции Российской Федерации. Соответственно, положения подпунктов «б» – «ж» пункта 2 статьи 48 указанного Федерального закона не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (часть 3) и 55 (части 2 и 3).

По словам судьи Анатолия Кононова, такие понятия, как «мнение» и «агитация», по сути своей между собой совпадают. Конституционный Суд, отмечает он, считает, что агитация – это один из вариантов выражения мнений. Вместе с тем в другой части мотивировки эксперт утверждает, что свободу выражения мнений нельзя уподоблять свободе предвыборной агитации. Любое мнение, оценка вне зависимости от того, касаются ли они кандидатов, объединений, блоков, списков, как и избирательной кампании вообще, представляют собой агитацию. Разделить эти понятия нельзя по определению. Запрет на агитацию для организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по существу является запретом на выражение мнения общественного, журналистского, любого избирателя по поводу выборов.

Анатолий Кононов убежден: наличие субъективной направленности на агитацию не может служить сколько-нибудь значимым критерием в попытке различить собственно агитацию и мнение по поводу избирательной кампании и в связи с ней, ибо трудно предположить, что высказанное оценочное суждение не было осознанным актом предпочтения. Предание мнения публичности здесь и есть объективно целеполагание агитации [5].

Уверенное причисление к агитации любых прогнозов касемо выборов, поскольку они содержат в себе описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет или не будет избран, судья считает недостаточно аргументированным. Кроме того, не понятно, в связи с чем сведения о непрофессиональной деятельности кандидата считаются агитацией. И наоборот: то, что наиболее важно и интерес-

но для выбора избирателя, например информация о его профессиональной работе, агитацией не признается. Анатолий Кононов солидарен с решением Конституционного Суда в части того, что относить к подобным действиям последствия в виде оценки побудительного эффекта агитации для избирателей недопустимо. Это связано с тем, что никаких объективных правовых критериев оценки связи между конкретной публикацией и вызванным ею эффектом в виде создания определенного отношения к кандидату или возникновением побуждения голосовать за него не существует.

Один из разработчиков Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав согласен: неоднократные попытки зафиксировать полный перечень того, что признается предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, не дали результатов. Это говорит о принципиальной невозможности ограничить само понятие. Анатолий Кононов считает, что решение Конституционного Суда не прояснило проблему. Постановление не коснулось ущербного перечня запрещенных для СМИ видов агитационной деятельности, исключив из него лишь иные действия, не указанные в перечне.

В 2018 году Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций разработала практические рекомендации для редакций средств массовой информации по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о выборах. В частности, цитируется пункт 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав в части того, что является предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании.

Информируя о кандидатах, как отмечалось выше, журналисты должны соблюдать принципы беспристрастности, объективности, достоверности, равенства прав кандидатов, политических партий. Принцип равенства кандидатов, политических партий при осуществлении СМИ информирования избирателей означает недопустимость замалчивания общественно значимой информации об одних кандидатах, политических партиях в сочетании с постоянным информированием о любых, даже о самых незначительных, действиях других кандидатов, других

политических партий, обнародования имеющейся негативной информации об одном кандидате и замалчивания аналогичной информации о другом и т. д. [6].

Запрет комментирования информации о предвыборных мероприятиях означает, что информационные сообщения, во-первых, должны идти отдельным блоком, во-вторых, не должны включать мнения любого лица, в том числе и журналиста, выражать личную оценку деятельности или личности какого-либо кандидата. Журналист должен подавать информацию объективно и всесторонне, избегая возможности трактовать данное сообщение как информацию, склоняющую к явному выбору одного из остальных кандидатов, говорится в рекомендациях. Кроме того, данное требование также подразумевает недопустимость замалчивания информации о проводимых участниками избирательного процесса предвыборных мероприятиях с одновременным освещением таких же мероприятий, проводимых другими участниками избирательного процесса [6].

Таким образом, опираясь на все вышеперечисленное, считаем необходимым четко и лаконично определить в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав суть информирования граждан, а также пересмотреть в сторону послабления запреты, содержащиеся в части 1 статьи 48 данного Федерального закона. На наш взгляд, они прямо ограничивают свободу слова, гарантированную представителям СМИ, и являются избыточными. Об этом свидетельствует и особое мнение судьи Конституционного Суда Владимира Ярославцева, который пришел к выводу, что положения подпунктов «б» – «ж» пункта 2 статьи 48 (в старой редакции) не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (часть 3) и 55 (части 2 и 3).

Кроме того, на наш взгляд, норма, предусмотренная пунктом 2<sup>1</sup> статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, согласно которой действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, выпускающих средства массовой информации, и представителями редакций сетевых изданий профессиональной деятельности, и

призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них) признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). А все остальные действия, которые мы указали в статье, – в случае, если они совершены с такой целью неоднократно. В настоящее время данное положение закона дает средствам массовой информации возможность избегать ответственности даже несмотря на то, что публикации могут содержать в себе признаки предвыборной агитации.

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 38. – Ст. 4339.

2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2018. – № 53. – Ст. 8476.

3. О работе избирательных комиссий с обращениями, поступившими в ходе подготовки и проведения на территории Иркутской области выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, дополнительных выборов депутатов Законодательного Собрания Иркутской области второго созыва, а также муниципальных выборов в единый день голосования 18 сентября 2016 года : постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 13 октября 2016 г. № 137/1498 // Вестник Избирательной комиссии Иркутской области. – 2017. – № 1.

4. О средствах массовой информации : закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 8 мая 2019 г.) // Рос. газ. – 1992. – № 32. – 8 февраля; 2019. – № 98. – 8 мая.

5. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова : постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 44. – Ст. 4358.

6. Практические рекомендации для редакций средств массовой информации по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о выборах : рекомендации Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 19 января 2018 г. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения: 14.05.2019.

7. Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы / М.В. Гришина, Е.С. Данилова, В.И. Луценко, Ю.Н. Пугачева, М.В. Цветкова, П.П. Шеншин. – М. : РЦИОИТ, 2016. – 80 с.

УДК 342.841

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН

*Якимова Екатерина Михайловна,  
кандидат юридических наук, доцент,  
Байкальский государственный университет*

*Сошин Алексей Александрович,  
старший преподаватель Восточно-Сибирского института МВД России*

*Слободчикова Светлана Николаевна,  
старший преподаватель  
Байкальского государственного университета*

Защита избирательных прав граждан осуществляется в том числе с использованием механизма государственного принуждения, который включает в себя закрепление в деликтном законодательстве норм об ответственности за избирательные правонарушения. В статье обозначены некоторые проблемы разграничения смежных составов преступлений и административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, аргументирована необходимость совершенствования нормативно-правового массива с позиции реакции законодателя на общественные отношения, складывающиеся в рассматриваемой сфере.

**Ключевые слова:** преступления; административное правонарушение; избирательные правонарушения; избирательное право; выборы; подсчет голосов; бюллетень.

Деликтные правоотношения порождают необходимость проведения оценки различных обстоятельств, правильной квалификации деяний с целью выбора оптимальной модели реагирования на совершение правонарушения. Построение деликтного законодательства обусловлено наличием у каждого типа правонарушения (преступления, административного правонарушения, дисциплинарного проступка, гражданско-правового деликта) определенных признаков, которые в совокупности характеризуют юридическую природу какого-либо типа правонарушений. Законодательное регулирование признаков правонарушений создает базу для правильной квалификации деяний, которая с учетом сложившейся правоприменительной практики вырабатывает алгоритм действия правоприменителя при соотношении тех или иных деяний, однако несовершенство законодательства и противоречивость практики в ряде случаев затрудняют квалификацию деяний.

Разграничение преступлений и административных правонарушений, в том числе посягающих на избирательные права граждан, принято соотносить по таким критериям, как общественная опасность (наличие угрозы признаваемым и защищаемым обществом ценностям), противоправность (норма содержится или в Уголовном кодексе Российской Федерации, или в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, либо в законах субъектов РФ об административных правонарушениях), а также по формальным критериям, например типу правонарушителя (субъект правонарушения – физическое или юридическое лицо; субъект, имеющий полномочия принимать промежуточные и итоговые акты; акт применения права, выносимый по результатам рассмотрения дела, и т. д.).

Особое внимание следует уделить общественной опасности, поскольку и в целом, и в сфере избирательных правоотношений данный критерий является базовым, но при этом неоспорным.

В Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ) признак общественной опасности содержится в легальном определении преступления, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) общественная опасность не названа признаком правонарушения, из чего можно сделать вывод: административные правонарушения, в отличие от преступлений, общественной

опасности не несут. Вместе с тем, как справедливо подчеркивают многие исследователи [5, с. 110; 11, с. 145], формулируя легальное определение административного правонарушения, законодателю следовало бы обозначить свое отношение к административному правонарушению через призму его общественной опасности, поскольку в противном случае сложно разграничить правомерное деяние и административное правонарушение. Представляется, что лишь критерий противоправности (то есть закрепление в КоАП РФ и законах субъектов РФ об административных правонарушениях санкций за нарушение каких-либо правил поведения) позволяет законодателю вольно толковать наличие необходимости установления юридической ответственности за деяния, вредность для общества которых спорна. Ряд исследователей предлагает включить в статью 2.1 КоАП РФ [6] в качестве признака административного правонарушения общественную вредность [в частности, 3, с. 37]. Вместе с тем некоторые авторы указывают на то, что и преступление, и административное правонарушение являются общественно опасными, разница лишь в степени такой опасности [1, с. 17; 4, с. 62]. Для четкости разграничения в дальнейшем общественная опасность будет пониматься как признак преступления, а общественная вредность как признак административного правонарушения, однако стоит учитывать как отсутствие в легальном определении административного правонарушения указания на признак общественной вредности, так и некоторую условность самого термина «общественная опасность».

Общественная опасность деяния, как и его общественная вредность, являются характеристикой объективной стороны правонарушений. Для формальных составов общественная опасность или вредность проявляются только в характеристике самих деяний, для материальных составов – как для описания действий или бездействия, так и для наступивших вредных последствий. Законодатель, разграничивая преступления и административные правонарушения, может установить как четкий критерий, например стоимостную характеристику причиненного вреда, так и нечеткий критерий, требующий дополнительной оценки не только с позиции суммы причиненного вреда (количественного критерия), но и с позиции качественной характеристики последствий (чаще всего для такой

оценки используется понятие крупного ущерба или существенность нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства). Такой качественный критерий требует от правоприменителя особого внимания, поскольку законодатель не устанавливает каких-либо ориентиров для правильного его понимания.

Таким образом, квалификация деяния как преступления либо административного правонарушения требует от правоприменителя не только знания норм права, правоприменительной практики, но и целостной картины деликтных правоотношений.

Избирательные правоотношения являются ярким примером сложности закрепления юридической ответственности и разграничения преступлений и административных правонарушений.

Во-первых, качественное разграничение затруднительно в связи с недостаточно четкими законодательными формулировками деяний, являющихся преступлениями и административными правонарушениями. Перечень избирательных правонарушений в главе 5 КоАП РФ и главе 19 УК РФ законодатель периодически дополняет. Так, например, в УК РФ были введены статьи 141.1, 142.1, 142.2, в КоАП РФ включены статьи 5.45–5.52, 5.56, 5.69, причем введенная в действие уже после принятия КоАП РФ статья 5.51 в 2016 году утратила силу. Деятельность по расширению круга избирательных правонарушений, как логично предположить, должна быть направлена на заполнение пробелов законодательства в связи с возникновением новых способов совершения правонарушений в данной сфере и выявлением общественно опасных или вредных деяний. Однако, как представляется, законодатель не достиг поставленной цели, если, конечно, такая цель ставилась.

Ярким примером является установление ответственности за вброс избирательных бюллетеней, который наносит значительный ущерб институту выборов и является одним из самых распространенных деяний в рамках процедуры голосования и подсчета бюллетеней.

Общественную опасность или вредность вброса (физического незаконного добавления бюллетеней в ящик для голосования, на стол при подсчете путем подмешивания и пр. [13, с. 101]) можно определить на основании тех действий,

которые совершаются членами избирательной комиссии или иными лицами в процессе голосования и при подсчете голосов.

Так, согласно статье 73 Федерального закона «О выборах Президента РФ» если «число обнаруженных в соответствующем переносном ящике для голосования избирательных бюллетеней установленной формы превышает число отметок в списке избирателей о том, что избиратель проголосовал досрочно, либо число заявлений избирателей, содержащих отметку о получении избирательного бюллетеня, все избирательные бюллетени, находившиеся в данном переносном ящике для голосования, решением участковой избирательной комиссии признаются недействительными» [7]. Аналогичная норма содержится и в других правовых актах. Таким образом, переносные ящики защищены от вброса процедурой признания всех бюллетеней недействительными.

В отношении стационарных ящиков для голосования установлены иные правила: достижение контрольных соотношений не влечет признания всех бюллетеней в ящике для голосования недействительными, что вполне логично в связи с большим количеством помещенных туда бюллетеней. Таким образом, именно стационарные ящики не защищены от вброса.

Что касается ответственности за вброс, то сложилась достаточно странная ситуация, когда уголовная и административная ответственность за данное действие предусмотрена лишь в отдельных случаях. По мнению субъектов законодательной инициативы внесения в УК РФ статьи 142.2 [8], именно данная статья ориентирована на установление ответственности за вброс бюллетеней, однако оценка положений статьи дает основания полагать, что вышеуказанное утверждение не соответствует действительности, поскольку незаконная выдача бюллетеней или получение бюллетеней не соотносится с действием по незаконному добавлению бюллетеней в ящик для голосования, на стол при подсчете путем подмешивания и пр., а лишь является подготовительной стадией для такого деяния, причем прямую связь между вбросом и незаконной выдачей/получением избирательных бюллетеней выявить не всегда возможно. По статье 142.1 УК РФ вброс также не всегда может быть квалифицирован, поскольку «с объективной стороны физическое незаконное добавление бюллетеня не является подло-

гом протокола об итогах голосования в части этих итогов» [13, с. 102].

Часть 3 статьи 142 УК РФ предусматривает ответственность за незаконное изготовление, а равно хранение либо перевозку незаконно изготовленных избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме, открепительных удостоверений, следовательно, также к вбросу отношения не имеет. Кроме того, вброс может осуществляться и при незаконном добавлении в ящик для голосования, на стол при подсчете путем подмешивания и пр. законно изготовленных избирательных документов. Как указывают С.М. Шапиев, З.Б. Соктоев, А.Н. Кругленья, установленные факты вброса, в зависимости от обстоятельств, могут содержать деяния, предусмотренные частью 1 статьи 141 УК РФ либо частью 1 статьи 142 УК РФ, однако, представляется, что действия, ответственность за которые предусмотрена указанными нормами, напрямую под вброс не подпадают. Анализ норм КоАП РФ также показал, что административная ответственность непосредственно за вброс избирательных бюллетеней не установлена.

Таким образом, некоторые деяния остались за пределами активности законодателя по установлению ответственности за вброс бюллетеней, меры принуждения за совершение указанных деяний не установлены.

Во-вторых, критерии разграничения правонарушений в данной сфере являются, за некоторым исключением, оценочными. При установлении ответственности за совершение правонарушений против охраны собственности достаточно легко оперировать стоимостным размером вреда. Например, критерием разграничения деяний, предусмотренных статьями 7.27 КоАП РФ и статьей 158 УК РФ, являются 2 500 рублей. Споры возникают лишь по поводу целесообразности проведения разграничения именно по данной сумме, также возникают вопросы об оценке вреда, однако в целом конструкция четкая и простая в применении. Такой подход не в полной мере применим к избирательным правоотношениям, поскольку количественный критерий, например подделка одного или десяти бюллетеней, не определяет степень общественной опасности или вредности деяния. Исключением является статья 141.1 УК РФ, которая устанавливает критерием разграничения со статьями 5.18 и 5.19 КоАП РФ именно стоимостный критерий: «крупным размером признаются размер суммы денег, стоимость имущества

или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, фонда референдума, установленной законодательством о выборах и референдумах на момент совершения деяния, предусмотренного настоящей статьей, но при этом составляют не менее одного миллиона рублей» [12]. С другой стороны, наличие оценочного критерия может привести к неопределенности в практике применения нормы.

В частности, используется оценочный критерий при разграничении части 2 статьи 142 УК РФ и статьи 5.46 КоАП РФ. Часть 2 статьи 142 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за различные деяния, в том числе за подделку подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, инициативы проведения референдума или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов), если данные деяния повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Если подделка подписей избирателей, участников референдума, а равно заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) не привели к таким последствиям, то соответствующие деяния квалифицируются по статье 5.46 КоАП РФ.

Кроме того, статья 142.1 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за такие деяния, как «включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании, либо представление заведомо неверных сведений об избирателях, участниках референдума, либо заведомо неправильное составление списков избирателей, участников референдума, выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, или вымышленных лиц, либо фальсификация подписей избирателей, участников референдума в списках избирателей, участников референдума, либо замена действительных бюллетеней с отметками избирателей, участников референдума, либо порча бюллетеней, приводящая к невозможности определить волеизъявление избирателей, участников референдума, либо незаконное уничтожение бюллетеней, либо заведомо неправильный подсчет

голосов избирателей, участников референдума, либо подписание членами избирательной комиссии, комиссии референдума протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования, либо заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования, либо незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения, либо заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдума» [12]. В КоАП РФ статьи 5.22–5.24 устанавливают ответственность за аналогичные деяния. Разграничение указанных деяний проводится по объективной стороне. Для того, чтобы деяния были квалифицированы по норме УК РФ, они должны привести к невозможности определить волеизъявление избирателей, участников референдума, то есть опять же используется оценочный критерий. Кроме того, высказывается критика нормы статьи 142.1 УК РФ за ее казуистичность, поскольку при ее конструировании законодатель использует 141 слово [2, с. 338].

Оценочность критерия в вышеуказанных ситуациях оправдана, однако возникает вопрос о том, насколько такие формулировки позволяют четко разграничить смежные составы преступлений и административных правонарушений. Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что при вынесении решений по рассматриваемой категории дел в ряде случаев суды аргументируют свою позицию в зависимости от расхождения числового эквивалента между количеством бюллетеней в стационарном ящике для голосования и количеством выданных бюллетеней (например, приговор Еманжелинского городского суда Челябинской области от 26 сентября 2016 г. [10]), но так и не обозначают, почему лицо выполнило именно состав преступления «фальсификация итогов голосования», а не «фальсификация избирательных бюллетеней» или состав смежного административного правонарушения (в частности, приговор Волжского районного суда Самарской области от 6 июля 2018 г. [9]).

По результатам настоящего исследования можно предложить следующие выводы. Разграничение смежных преступлений и административных правонарушений представляет собой достаточно сложную задачу, которая приобретает еще большую трудоемкость, когда речь идет

об электоральной преступности. Преодоление существующих проблем видится прежде всего в повышении качества правовой регламентации деликтных правоотношений. Вслед за этим может быть скорректирована и правоприменительная практика, которая в настоящий момент крайне разрознена и несистемна не только с точки зрения законности принимаемых решений, но и качества юридической квалификации избирательных правонарушений.

1. Андриянов, В.Н. Новая кодификация законодательства об административных правонарушениях: состояние и перспективы / В.Н. Андриянов // Сибирский юридический вестник. – 2018. – № 3. – С. 15–24.

2. Белоновский, В.Н. Юридическая ответственность в избирательном праве советского периода : монография / В.Н. Белоновский. – М. : Юнити-дана, 2014. – 495 с.

3. Ваньков, А.В. Юридический процесс: понятие и сущность / А.В. Ваньков, Н.Н. Таскаев // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы / отв. ред. Е.М. Якимова. – Иркутск, 2013. – С. 36–43.

4. Зухуров, Б.Н. От криминального прошлого в прогрессивное будущее / Б.Н. Зухуров, В.А. Самсонов // Проблемы обеспечения национальной безопасности в контексте изменения геополитической ситуации : материалы международной науч.-практ. конф. – Иркутск, 2017. – С. 61–67.

5. Кирьянова, О.В. Обеспечение прав граждан при назначении административных наказаний / О.В. Кирьянова // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы / отв. ред. Е.М. Якимова. – Иркутск, 2013. – С. 110–115.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

7. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // Рос. газ. – 2003. – 16 янв.

8. Пакет документов для внесения законопроекта № 195444-7 «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации (в части установления ответственности за незаконные выдачу и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме). – Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/195444-7>. Дата обращения: 18.03.2019.

9. Приговор Волжского районного суда Самарской области от 6 июля 2018 г., дело № 1-13/2018 (1-272/2017). – Режим доступа: [www.sudrf.ru](http://www.sudrf.ru). Дата обращения: 18.03.2019.

10. Приговор Еманжелинского городского суда Челябинской области от 26 сентября 2016 г., дело № 1-146/2016. – Режим доступа: [www.sudrf.ru](http://www.sudrf.ru). Дата обращения: 18.03.2019.

11. Таскаев, Н.Н. Административное принуждение и права человека // Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы : материалы круглого стола с международным участием. – Иркутск, 2012. – С. 144–146.

12. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

13. Шапиев, С.М. Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие в референдуме : науч.-практ. изд. / С.М. Шапиев, З.Б. Соколов, А.Н. Круглень / под ред. С.М. Шапиева. – М., 2016. – 192 с.

Конституционный Суд Российской Федерации в заседании, состоявшемся 15 января 2019 года, принял к рассмотрению жалобу Ярославского регионального отделения Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1<sup>1</sup> статьи 46 Закона Ярославской области от 2 июня 2003 года № 27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» (в редакции Закона Ярославской области от 4 мая 2018 года № 15-з), согласно которому, в частности, на выборах в Ярославскую областную Думу, а также в представительные органы муниципальных образований Ярославской области с образованием одномандатных округов единый список кандидатов должен быть разбит на территориальные группы кандидатов, соответствующие территориям и номерам одномандатных избирательных округов.

Таким образом, если соответствующий список кандидатов не содержит требуемого числа территориальных групп, то избирательному объединению могут отказать как в заверении, так и в регистрации данного списка кандидатов, поскольку в этом случае закон не предусматривает какой-либо возможности разумного уменьшения избирательным объединением числа таких групп на этапе выдвижения списка кандидатов.

Описанная выше ситуация произошла с Ярославским региональным отделением Политической партии «ЯБЛОКО». В соответствующих судебных инстанциях были оспорены как постановление Избирательной комиссии Ярославской области о заверении списка кандидатов в депутаты Ярославской областной Думы седьмого созыва, выдвинутого данным избирательным объединением, так и постановление Избирательной комиссии Ярославской области о регистрации данного списка кандидатов.

В обоих случаях основанием для признания незаконными и отмены указанных постановлений Избирательной комиссии Ярославской области послужило то, что в нарушение оспоренного законоположения число территориальных групп, на которые был разбит единый список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением «Ярославское региональное отделение Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» (23), не соответствовало числу образованных согласно части 2 статьи 14 Устава Ярославской области и пункту 2 статьи 36 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» для проведения выборов Ярославской областной Думы седьмого созыва одномандатных избирательных округов (25).

Во время подготовки данного дела к рассмотрению (слушанию) Конституционному Суду Российской Федерации стало известно о принятии Закона Ярославской области от 18 февраля 2019 года № 1-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» (вступил в силу 9 марта 2019 года), которым оспоренное законоположение изложено – в целях приведения в соответствие с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – в новой редакции. В частности, ею предусматривается, что при выдвижении избирательным объединением на выборах в Ярославскую областную Думу единого списка кандидатов он должен быть разбит на территориальные группы кандидатов, охватывающие территорию Ярославской области. При этом число территориальных групп кандидатов определяется избирательным объединением и должно быть не более числа образованных одномандатных избирательных округов и не менее восьмидесяти процентов от числа образованных одномандатных избирательных округов, при этом минимальное число территориальных групп кандидатов



должно составлять целое число, а в случае образования дробного числа минимальное число территориальных групп кандидатов округляется до целого в большую сторону.

Таким образом, оспоренное заявителем законоположение отменено решением самого регионального законодателя и утратило силу, а избирательные объединения, выдвигая на выборах в Ярославскую областную Думу единый список кандидатов, получили право самостоятельно определять в нем число территориальных групп кандидатов при условии, что это число должно быть не менее 20 и не более 25.

Несмотря на то, что Конституционный Суд Российской Федерации прекратил производство по данному делу на основании того, что региональным законодателем вовремя были внесены соответствующие изменения, на данное определение Конституционного Суда Российской Федерации должны прежде всего обратить внимание те субъекты Российской Федерации, региональные законы о выборах которых содержат аналогичные правовые положения, не предусматривающие возможность уменьшения избирательным объединением числа территориальных групп на этапе выдвижения списка кандидатов.

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 12 марта 2019 г. № 573-О

#### О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 1<sup>1</sup> СТАТЬИ 46 ЗАКОНА ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ «О ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ» В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ ЯРОСЛАВСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ОТДЕЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ «РОССИЙСКАЯ ОБЪЕДИНЕННАЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ «ЯБЛОКО»

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, 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 вопрос о прекращении производства по делу о проверке конституционности пункта 1<sup>1</sup> статьи 46 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» в связи с жалобой Ярославского регионального

отделения Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО»,

установил:

1. Конституционный Суд Российской Федерации в заседании, состоявшемся 15 января 2019 года, принял к рассмотрению жалобу Ярославского регионального отделения Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1<sup>1</sup> статьи 46 Закона Ярославской области от 2 июня 2003 года № 27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» (в редакции Закона Ярославской области от 4 мая 2018 года № 15-з), согласно которому, в частности, на выборах в Ярославскую областную Думу, а также в представительные органы муниципальных образований Ярославской области с образованием одномандатных округов единый список кандидатов должен быть разбит на территориальные группы кандидатов, соответствующие территориям и номерам одномандатных избирательных округов; каждая территориальная группа кандидатов должна иметь порядковый номер и наименование, которое соответствует наименованию соответствующего одномандатного округа; число территориальных групп должно соответствовать числу образованных одномандатных избирательных округов по соответствующему избирательному округу; в каждую территориальную группу кандидатов включается не более 5 кандидатов.

Как следует из представленных материалов, решением Ярославского областного суда от 11 июля 2018 года (оставлено без изменения Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 июля 2018 года) удовлетворены административные иски заявители избирательных объединений «Ярославское региональное отделение Политической партии «ЛДПР – Либерально-демо-

кратическая партия России» и «Ярославское областное отделение Политической партии «Коммунистическая партия Коммунисты России» о признании незаконным и отмене постановления Избирательной комиссии Ярославской области от 29 июня 2018 года № 74/453-6 «О заверении списка кандидатов в депутаты Ярославской областной Думы седьмого созыва, выдвинутого избирательным объединением «Ярославское региональное отделение Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» по единому избирательному округу».

Решением Ярославского областного суда от 27 июля 2018 года (оставлено без изменения Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 7 августа 2018 года), принятым по административному исковому заявлению избирательного объединения «Ярославское областное отделение Политической партии «Коммунистическая партия Коммунисты России», признано незаконным и отменено постановление Избирательной комиссии Ярославской области от 11 июля 2018 года № 78/493-6 «О регистрации списка кандидатов в депутаты Ярославской областной Думы седьмого созыва, выдвинутого избирательным объединением «Ярославское региональное отделение Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» по единому избирательному округу».

В обоих случаях основанием для признания незаконными и отмены указанных постановлений Избирательной комиссии Ярославской области послужило то, что в нарушение оспоренного законоположения число территориальных групп, на которые был разбит единый список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением «Ярославское региональное отделение Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» (23), не соответствовало числу образованных согласно части 2 статьи 14 Устава Ярославской области и пункту 2 статьи 36 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и орга-

ны местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» для проведения выборов Ярославской областной Думы седьмого созыва одномандатных избирательных округов (25).

По мнению заявителя, пункт 1<sup>1</sup> статьи 46 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 13 (часть 3), 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 76 (части 1, 2 и 5), поскольку – вопреки пункту 14 статьи 35 и подпункту «л» пункта 25 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», а также правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 11 марта 2008 года № 4-П, – допускает отказ в заверении и регистрации единого списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, в случае, когда число территориальных групп в этом списке оказывается меньше установленного оспоренным законоположением, не предусматривая какой-либо возможности разумного уменьшения избирательным объединением числа таких групп на этапе выдвижения списка кандидатов.

2. В соответствии с пунктом 4 статьи 43 и статьей 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующими статью 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации прекращает производство по делу, если в ходе заседания будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению, в том числе установлено, что акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, из статьи 125 (часть 6)

Конституции Российской Федерации, согласно которой акты или отдельные их положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, и из части пятой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», запрещающей с момента вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации, которым нормативный акт или отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, их применение или реализацию каким-либо иным способом, следует, что признание нормы неконституционной влечет такие же правовые результаты, как и ее отмена самим законодателем, т. е. отмена нормативного акта или отдельных его положений законодателем защищает конституционные права граждан столь же эффективно, как и признание этого акта или его положений противоречащими Конституции Российской Федерации, тем более что решения Конституционного Суда Российской Федерации обычно не имеют ретроактивного характера (определения от 4 июня 1998 года № 112-О, от 8 октября 1998 года № 139-О, от 18 декабря 2007 года № 935-О-О и др.).

Во время подготовки на основании статьи 49 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дела о проверке конституционности пункта 1<sup>1</sup> статьи 46 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» в связи с жалобой Ярославского регионального отделения Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» к рассмотрению (слушанию) Конституционному Суду Российской Федерации стало известно о принятии Закона Ярославской области от 18 февраля 2019 года № 1-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» (вступил в силу

9 марта 2019 года), которым оспоренное законоположение изложено – в целях приведения в соответствие с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – в новой редакции. В частности, ею предусматривается, что при выдвижении избирательным объединением на выборах в Ярославскую областную Думу единого списка кандидатов он должен быть разбит на территориальные группы кандидатов, охватывающие территорию Ярославской области; территориальная группа кандидатов должна соответствовать одному или двум граничащим между собой одномандатным избирательным округам, причем один одномандатный избирательный округ не может входить более чем в одну территориальную группу кандидатов; каждая территориальная группа кандидатов должна иметь порядковый номер, а также наименование, которое соответствует наименованию (наименованиям) и номеру (номерам) соответствующего одномандатного избирательного округа (соответствующих одномандатных избирательных округов); число территориальных групп кандидатов определяется избирательным объединением и должно быть не более числа образованных одномандатных избирательных округов и не менее восьмидесяти процентов от числа образованных одномандатных избирательных округов, при этом минимальное число территориальных групп кандидатов должно составлять целое число, а в случае образования дробного числа минимальное число территориальных групп кандидатов округляется до целого в большую сторону.

Таким образом, оспоренное заявителем законоположение отменено решением самого регионального законодателя и утратило силу, а избирательные объединения, выдвигая на выборах в Ярославскую областную Думу единый список кандидатов, получили право самостоятельно определять в нем число территориальных групп кандидатов при условии, что это число должно быть не менее 20 и не более 25.

При таких обстоятельствах Конституционный Суд Российской Федерации – принимая

во внимание, что по смыслу пункта 3 статьи 11, пункта 4 статьи 72, пункта 2 статьи 77 и пункта 3 статьи 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» пункт 1<sup>1</sup> статьи 46 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» в настоящее время не может продолжаться применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия, – приходит к выводу об отпадении необходимых юридических оснований для проверки оспоренной заявителем нормы на соответствие Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 4 статьи 43, статьями 68 и 71, частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Прекратить производство по делу о проверке конституционности пункта 1<sup>1</sup> статьи 46 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» (в редакции, утратившей силу) в связи с жалобой Ярославского регионального отделения Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО».

2. Настоящее Определение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
В.Д. Зорькин

<http://doc.ksrf.ru/decisio№KSRFDecisio№390088.pdf>

УДК 342.84

## ОСПАРИВАНИЕ РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ СПОРАМ (НА ПРИМЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ ПО ВЫБОРАМ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ ТРЕТЬЕГО СОЗЫВА 9 СЕНТЯБРЯ 2018 ГОДА)

*Рымарев Дмитрий Сергеевич,  
кандидат юридических наук*

*Литвиненко Анастасия Николаевна,  
студентка 4-го курса Иркутского института (филиала)  
Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)*

В данной статье на основе анализа судебной практики по избирательным спорам делается вывод о необходимости исключения из действующего избирательного законодательства ряда оснований для отмены решения избирательной комиссии о регистрации и отмены регистрации кандидатов. По мнению авторов, это позволит упростить процедуру выдвижения и регистрации кандидатов и уменьшит количество избирательных споров, инициированных по надуманным основаниям.

**Ключевые слова:** пассивное избирательное право; оспаривание регистрации кандидата; обжалование решения избирательной комиссии о регистрации; отмена регистрации кандидата; конституционно-правовая ответственность; предвыборная агитация.

Избирательное право относится к числу основных конституционных прав граждан РФ, поскольку является одним из ключевых средств влияния на состав и деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления [5, с. 745].

Выборы затрагивают жизнь каждого, поскольку, имея возможность избирать органы государственной власти и местного самоуправления, отдавая свой голос за кандидата или политическую партию, гражданин Российской Федерации тем самым выражает свою позицию и свой интерес относительно того, кто, по его мнению, должен находиться у власти и осуществлять управление государством – основным институтом общества. Помимо этого, гражданин Российской Федерации может сам выступать в качестве кандидата, представляя интересы какой-либо группы общества.

При проведении избирательных кампаний нередко возникают различные нарушения, которые затрагивают законность выборов или их справедливость либо оба качества сразу и тем самым тормозят развитие избирательного процесса.

В рамках данной статьи мы бы хотели обратить внимание на проблему оспаривания регистрации кандидатов и на конкретных примерах из судебной практики по избирательным спорам показать, какие препятствия для реализации пассивного избирательного права могут создать излишне формальные требования действующего избирательного законодательства. При анализе судебных решений, вынесенных Иркутским областным судом по результатам избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва, мы неоднократно убеждались в том, что действующие механизмы оспаривания решений избирательных комиссий о регистрации кандидатов и существующий перечень оснований отмены их регистрации использовались исключительно в качестве надуманных оснований для обращения с административным иском в суд.

В таких ситуациях борьба за власть формально вписывается в рамки действующего избирательного законодательства, но кандидаты

используют закон явно не в тех целях, которых, на наш взгляд, стремился достичь законодатель.

Необходимо отметить, что сама процедура оспаривания регистрации кандидатов включает в себя *оспаривание решения избирательной комиссии о регистрации кандидата* (пункт 6 статьи 76 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 № 67-ФЗ) [7] и *отмену регистрации кандидата* (пункт 7 статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ).

Обжалование решения избирательной комиссии о регистрации кандидата согласно действующему избирательному законодательству возможно в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией решения о регистрации (пункт 2 статьи 78 Федерального закона № 67-ФЗ, часть 2 статьи 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [4]. В этот период, как правило, зарегистрированные кандидаты используют всевозможные способы для устранения своих конкурентов по предвыборной гонке, зарегистрированных по тому же избирательному округу.

Самыми распространенными основаниями, на которые ссылаются кандидаты, чтобы оспорить регистрацию соперника путем обжалования решения избирательной комиссии, являются нарушения подпунктов «в», «в<sup>1</sup>» и «в<sup>2</sup>» пункта 24 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ. К ним отнесены:

отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, *необходимых в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ, иным законом* для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата (подпункт «в»);

наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, *оформленных с нарушением требований* Федерального закона № 67-ФЗ, иного закона (подпункт «в<sup>1</sup>»);

отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, *каких-либо сведений, предусмотренных пунктами 2 и 3* (при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и городских округов также сведений, предусмотренных пунктом 3<sup>1</sup>) статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ, иным законом (подпункт «в<sup>2</sup>» статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

Если десятидневный срок для оспаривания решения избирательной комиссии о регистрации кандидата пропущен, кандидаты пытаются отменить регистрацию конкурентов в соответствии с пунктом 7 статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ. При этом с соответствующим административным иском заявлением кандидаты могут обратиться не позднее чем за 8 дней до дня голосования (часть 5 статьи 240 КАС РФ). При этом суд может принять решение об отмене регистрации не позднее чем за 5 дней до дня голосования (часть 4 статьи 241 КАС РФ).

При этом наиболее распространенными в правоприменительной практике основаниями для отмены регистрации кандидата являются основания, предусмотренные подпунктами «б» – «д» пункта 7 статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ (использование иных денежных средств, помимо средств избирательного фонда, в размере более 5 процентов от размера расходов средств избирательного фонда; использование преимуществ своего должностного или служебного положения; подкуп избирателей; нарушение законодательства об интеллектуальной собственности, в том числе агитация, нарушающая требования Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»).

Необходимо отметить, что отмена регистрации является одной из наиболее серьезных мер конституционно-правовой ответственности в избирательно-правовой сфере. В связи с этим ее применение должно соответствовать харак-

теру и степени нарушения, допущенного зарегистрированным кандидатом.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 11 июня 2002 года № 10-П, отмена регистрации кандидата, выступающая в качестве санкции за совершенное правонарушение и связанная с ограничением избирательных прав, должна осуществляться на основе вытекающего из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая соответствующее решение, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации, предусмотренных избирательным законодательством [11].

Таким образом, исходя из анализа законодательства о выборах, можно сделать вывод о том, что кандидаты вправе оспорить регистрацию своих оппонентов двумя способами. В первом случае кандидат может обратиться в суд в соответствии с пунктом 6 статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ с требованием об отмене решения избирательной комиссии о регистрации оппонента, ссылаясь на нарушение требований, предусмотренных пунктом 24 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ. В этом случае кандидат должен успеть подать соответствующее административное исковое заявление в десятидневный срок со дня принятия решения о регистрации своего конкурента. Если данный срок пропущен, то кандидат может обратиться в суд с требованием об отмене регистрации по основаниям, предусмотренным пунктом 7 статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ.

Проанализировав судебную практику по избирательным спорам в период проведения избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва, мы пришли к выводу о том, что кандидаты оспаривали регистрацию своих оппонентов как путем обжалования решений избирательных комиссий о регистрации, так и путем обращения в суд с требованиями об отмене регистрации. При этом кандидаты не столько стремились достичь отмены регистрации, сколько создать напряженную атмосферу для своих соперников.

Нами было проанализировано 27 судебных решений, вынесенных Иркутским областным

судом по административным исковым заявлениям об оспаривании регистрации кандидатов, выдвинутых по соответствующим одномандатным избирательным округам, в которых Избирательная комиссия Иркутской области была привлечена в качестве заинтересованного лица.

В большинстве своем суд отказывал в удовлетворении исковых требований либо ввиду недоказанности факта нарушения избирательного законодательства, либо ввиду отсутствия нарушения в принципе, потому как те «нарушения», которые были допущены кандидатами, чья регистрация оспаривалась, и на которые ссылались административные истцы для удовлетворения своих исковых требований, фактически являлись не нарушениями как таковыми, а служили лишь поводом, чтобы накалить обстановку предвыборной борьбы, пошатнуть позицию соперника [2, с. 23].

*Оспаривание регистрации кандидата путем обжалования решения избирательной комиссии о регистрации.* Иркутским областным судом было рассмотрено 12 дел, в которых административные истцы пытались отменить решения окружных избирательных комиссий о регистрации кандидатов. При этом самыми распространенными основаниями, которыми руководствовались заявители, являлись нарушения, предусмотренные подпунктами «в», «в<sup>1</sup>» и «в<sup>2</sup>» пункта 24 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ, допущенные при принятии решения о регистрации (в судебном заседании не нашли своего подтверждения).

В качестве примера следует привести административное дело № 3а-118/2018 [16]. Административный истец П. обратился в суд с административным иском, в котором просил признать незаконным и отменить решение территориальной избирательной комиссии, исполняющей полномочия окружной избирательной комиссии (далее – ТИК), о регистрации К. кандидатом в депутаты Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва по одномандатному избирательному округу. В обоснование своих требований П. заявил, что кандидат К. в своем заявлении о согласии баллотироваться в депутаты Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва не указал сведения о профессиональном об-

разовании и организацию, осуществляющую образовательную деятельность, год ее окончания, реквизиты документов об образовании и о квалификации (пункт 2 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ). По мнению административного истца, оппонент должен был в заявлении о согласии баллотироваться указать, какое профессиональное образование им было получено, а также наименование и реквизиты документа о квалификации. При этом под реквизитами документа об образовании должны были признаваться серия и номер бланка диплома об образовании, дата выдачи диплома и *его регистрационный номер*.

Кандидат К. в своем заявлении о согласии баллотироваться указал наименование образовательной организации, год выдачи диплома, его серию и номер. Позже кандидат К. уточнил ранее поданные сведения, заменив наименование образовательной организации.

Суд не принял во внимание доводы административного истца о том, что раз кандидатом К. не были указаны изложенные выше сведения, значит кандидат К. не указал сведения о своем профессиональном образовании. Иркутским областным судом было отмечено, что представление сведений о том, какое именно профессиональное образование получено, сведений о присвоенной квалификации в процессе получения профессионального образования, указание регистрационного номера, а также наименования и реквизитов документа о квалификации не предусмотрено пунктом 2 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ.

Отменить решение избирательной комиссии о регистрации кандидата К. по данному основанию, на наш взгляд, невозможно, поскольку кандидат К. представил в избирательную комиссию сведения в соответствии с требованиями действующего избирательного законодательства, толкуя закон буквально. Вместе с тем административный истец П. исходил из расширительного толкования пункта 2 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ в части положения о том, что относится к реквизитам документа об образовании, не подкрепляя свои доводы ссылками на нормативные правовые акты. Так, в пункте 4 Правил подтверждения документов об образовании и (или) квалификации, утверж-



денных постановлением Правительства РФ от 20 июля 2013 года № 611 [12], перечислены сведения, которые должны быть указаны в заявлении о подтверждении документов об образовании и (или) квалификации. В подпункте «д» пункта 4 данного нормативного правового акта предписано, что в заявлении должны быть указаны наименование и реквизиты документа об образовании и (или) о квалификации. При этом данный нормативный правовой акт также не раскрывает, что должно входить в понятие «реквизиты» документа об образовании.

Кроме того, административный истец, ссылаясь на пункт 2 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ, рассматривал документ об образовании и о квалификации как два различных документа, что является ошибочным.

В качестве еще одного примера можно привести административное дело № 3а-115/2018 [14]. Административный истец А. обратился с административным иском к ТИК о признании незаконным и отмене решения о регистрации В. кандидатом в депутаты Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва по одномандатному избирательному округу, указав в обоснование заявленных исковых требований следующие нарушения:

1) в заявлении о согласии баллотироваться кандидата отсутствуют сведения о месте жительства кандидата. В нем, по мнению административного истца, с учетом внесенных кандидатом В. уточнений, указаны только сведения о месте пребывания, что, в свою очередь, влияет на восприятие избирателями информации о кандидате, нарушает принцип равенства всех кандидатов, полностью указавших достоверные сведения о месте жительства, перед законом.

Необходимо отметить, что кандидат В. изначально в заявлении о согласии баллотироваться указал сведения о своем месте жительства, имеющиеся в паспорте. В дальнейшем он решил уточнить данные сведения в порядке, предусмотренном пунктом 1<sup>1</sup> статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ, и представил в ТИК соответствующее заявление. В нем он просил заменить указанные ранее сведения о месте жительства сведениями о месте пребывания. Получив данное заявление, председатель ТИК устно разъяснил кандидату В., что подобные

действия противоречат требованиям действующего избирательного законодательства;

2) копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), содержат только дату и подпись лица, их заверившего, и не содержат расшифровку подписи (фамилию, инициалы). Это, по мнению административного истца, не позволяет однозначно идентифицировать лицо, заверившее копии.

Ни один довод административного истца не послужил основанием для отмены судом решения ТИК о регистрации кандидата В. Исходя из обстоятельств дела, суд посчитал, что кандидатом В. были представлены как сведения о месте жительства, так и сведения о месте пребывания в полном объеме. При этом в судебном заседании было установлено, что копия паспорта кандидата была заверена председателем ТИК с оригинала. Копии других документов были заверены В. в присутствии председателя ТИК, который их также сверил с оригиналами документов. Документы были приняты председателем ТИК, что подтверждается его подписью. Доказательств, что документы были заверены иным лицом, а не кандидатом В., в отсутствие председателя и членов ТИК, истцом не представлены.

Нельзя не согласиться с позицией суда по данному делу. Внесение кандидатом В. ошибочных сведений не может рассматриваться как непредставление ранее указанных сведений о месте жительства, которые к тому же являются достоверными.

Помимо этого, действующим избирательным законодательством не предусмотрен порядок заверения копий соответствующих документов. При этом административный истец не представил суду доказательств, которые бы послужили основанием для отмены решения ТИК о регистрации в соответствии с частью 1 статьи 62 КАС РФ.

Иркутским областным судом 16 августа 2018 года также было вынесено решение по административному делу № 3а-131/2018 [17]. Данное дело так же, как и указанные выше, было инициировано, на наш взгляд, исключительно ради самого судебного процесса против

оппонента по достаточно надуманным основаниям.

В частности, административный истец Е. обратился в суд с административным иском заявлением к ТИК об отмене решения о регистрации М. кандидатом в депутаты Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва по одномандатному избирательному округу. В обоснование своих требований указал, что кандидат М. в сведениях о размере и об источниках доходов кандидата, об имуществе, принадлежащем кандидату, о вкладах в банках, ценных бумагах указал ИНН, номер которого не совпадает с ИНН, указанным в заявлении о согласии баллотироваться.

Помимо этого, во всех справках, представляемых по формам, предусмотренным Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 546 [10], в которых должны содержаться сведения о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами Российской Федерации, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, а также об их расходах, в отношении кандидата М. и его супруги в строке, где предусмотрено указание вида документа, удостоверяющего личность, указано слово «*паспорт*» без указания слов «*Российской Федерации*». Административный истец тем самым посчитал, что кандидат в отношении себя и супруги не указал вид документа, удостоверяющего личность. В связи с этим данные справки были оформлены с нарушением требований законодательства.

Рассматривая данное дело, Иркутский областной суд установил, что первый довод истца не соответствует действительности и опровергается материалами административного дела. Сведения об ИНН, указанные в заявлении о согласии баллотироваться, совпадают со сведениями об ИНН, указанными в сведениях о размере и об источниках доходов кандидата и его имуществе.

Второй довод административного истца суд также посчитал несостоятельным. Мы согласны с утверждением заявителя о том, что существует несколько видов документа, удостоверяющего личность, и в нескольких видах

встречается слово «паспорт». Как указал административный истец, это паспорт гражданина Российской Федерации, заграничный паспорт гражданина Российской Федерации, паспорт гражданина СССР до его замены. Но путем сопоставления наименования «паспорт» и указанных рядом в справках серии и номера паспорта можно прийти к выводу, что под наименованием «паспорт» подразумевается паспорт гражданина Российской Федерации. Данное заключение можно сделать на основе того, что серия заграничного паспорта состоит из двух цифр, а номер – из семи; серия паспорта гражданина СССР состоит из двух букв, а серия и номер паспорта гражданина Российской Федерации состоят из четырех и шести цифр соответственно. Исходя из того, что указанная в справках серия состоит из четырех цифр, а номер – из шести, следует, что кандидат М., указав в отношении себя и своей супруги вид документа «паспорт», имел в виду паспорт гражданина Российской Федерации.

Таким образом, заявленное в данном деле административным истцом требование об отмене решения избирательной комиссии о регистрации, на наш взгляд, не могло быть удовлетворено на основании двух приведенных выше доводов.

В рамках рассмотрения избирательных споров, возникавших в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва, был и достаточно курьезный случай, когда кандидат для того, чтобы инициировать любой ценой судебный процесс против своего оппонента, обратился в Иркутской областной суд с административными требованиями, не предусмотренными действующим законодательством.

Административный истец Г. обратился в суд с административным иском заявлением к кандидату в депутаты Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва по одномандатному избирательному округу М. об аннулировании его регистрации в связи с вновь открывшимися обстоятельствами [15]. В обоснование своих требований Г. указал следующие нарушения:

1) документы в избирательную комиссию для выдвижения и регистрации поданы кан-

дидатом М. в рабочее время, о чем свидетельствует подтверждение о приеме документов для выдвижения. Также в рабочее время кандидатом проводилось открытие специального избирательного счета. Поскольку кандидат М., относящийся к категории лиц, занимающих должность муниципальной службы, не представил приказ об освобождении от своих должностных и служебных обязанностей, тем самым, по мнению административного истца, он воспользовался преимуществами своего служебного положения;

2) при решении избирательной комиссией вопроса о регистрации кандидата у М. отсутствовал документ, подтверждающий ИНН;

3) сведения о месте жительства кандидата М. указаны неполно, а именно: отсутствуют сведения о районе.

Суд, рассмотрев доводы, нашел их несостоятельными ввиду следующих процессуальных оснований. Во-первых, предъявление административного искового требования об аннулировании регистрации кандидата не предусмотрено действующим избирательным законодательством. Во-вторых, Г. ссылается на вновь открывшиеся обстоятельства. Однако перечисленные им обстоятельства не являются вновь открывшимися, поскольку они были известны избирательной комиссии и были ею проверены, в результате чего нарушений не выявлено.

Далее, рассмотрев доводы административного истца по существу, суд также нашел их несостоятельными. Довод Г. об использовании кандидатом М. преимуществ своего должностного положения не имеет правового значения, так как под использование преимуществ своего должностного или служебного положения понимаются не любые действия кандидата, а только действия, перечисленные в пункте 5 статьи 40 Федерального закона № 67-ФЗ. Подача документов при выдвижении и регистрации и открытие избирательного счета в рабочее время не упоминаются в пункте 5 статьи 40 Федерального закона № 67-ФЗ.

Довод административного истца о неполном указании места жительства и непредставлении документа, подтверждающего сведения об ИНН, также, по мнению суда, не имеет правового значения, поскольку не влияет на за-

конность регистрации кандидата М. В пункте 2 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ содержится формулировка о том, что в заявлении о согласии баллотироваться указываются сведения об идентификационном номере налогоплательщика, с оговоркой законодателя – при наличии. Представление документа, подтверждающего сведения об ИНН, не является обязанностью кандидата.

В отношении того, что кандидатом М. в адресе места жительства не были указаны сведения о районе, необходимо отметить следующее. В пункте 5 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ перечислены сведения, которые входят в понятие «адрес места жительства», в том числе и указание о районе. Мы полагаем, что если расценить неуказание района в адресе места жительства как нарушение избирательного законодательства, то по своей степени и характеру данное нарушение не будет соответствовать заявленным административным истцом требованиям.

Исходя из анализа обстоятельств данного дела, можно сделать вывод о том, что в этом случае мы также наблюдаем ситуацию, когда административный истец, пренебрегая позицией законодателя, выраженной в пункте 5 статьи 40 Федерального закона № 67-ФЗ, решил расширить исчерпывающий перечень действий, относящихся к использованию должностного или служебного положения. При этом с целью устранить конкурента на выборах кандидат Г. выбрал не предусмотренный действующим избирательным законодательством механизм защиты своих прав – обращение с административным исковым заявлением об аннулировании регистрации кандидата.

*Оспаривание регистрации кандидата путем обращения в суд с административным исковым заявлением об отмене регистрации.* В период проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва Иркутским областным судом было рассмотрено 15 дел об отмене регистрации кандидатов по соответствующим одномандатным избирательным округам. В большей части данных административных дел истцы, требуя отмены регистрации кандидатов, ссылались на обстоятельства, которые не соответствовали по-

своей тяжести и вредности применению данной санкции. На наш взгляд, административные истцы в этих случаях действовали только в рамках формальных указаний закона, полностью пренебрегая сущностью ситуации.

Самым распространенным основанием для обращения в суд с требованием об отмене регистрации кандидата являлось нарушение законодательства об интеллектуальной собственности.

Так, административный истец П. обратился в суд с иском об отмене регистрации Ш. – кандидата в депутаты Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва по одномандатному избирательному округу [18]. В обоснование своих требований административный истец указал, что кандидатом Ш. нарушены права авторов стихотворения Г.С. и Д.Н. Эти нарушения были выражены в том, что кандидат Ш. в своем агитационном печатном материале поместил изображение фасада жилого дома, на котором был размещен фотоколлаж с частью стихотворения Г.С. и Д.Н.

Агитационный печатный материал был изготовлен без указания на авторство цитируемого литературного произведения, к уведомлению о распространении не было приложено согласие авторов стихотворения, что является нарушением норм законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

При разрешении данного спора суд сослался на статью 1276 Гражданского кодекса Российской Федерации [1], где законодатель разрешает воспроизведение объектов интеллектуальной собственности без согласия их владельцев, если, во-первых, произведение находится в месте, открытом для свободного посещения, и, во-вторых, произведение не является основным объектом воспроизведения.

Суд пришел к выводу, что, во-первых, размещенная фотография занимает незначительную и неосновную часть агитационного материала (1/6 часть) и не является основным объектом использования. Во-вторых, многоквартирный дом, на котором расположено панно, находится в месте, открытом для свободного посещения. Доказательств того, что спорное изображение является основным объектом использования в целях извлечения прибыли, не представлено.

На наш взгляд, в рамках данного дела правильно было указано представителем кандидата Ш. на то, что иск о нарушении законодательства об интеллектуальной собственности должен быть адресован создателю фотоколлажа на жилом доме, поскольку именно он первоначально использовал данное произведение без указания авторства.

Кроме того, возникает достаточно спорный вопрос о том, почему законодатель предусматривает конституционно-правовую ответственность в том случае, если кандидат нарушает в ходе агитации законодательство об интеллектуальной собственности.

Применительно к рассматриваемому делу нарушено право авторства, то есть право автора или правообладателя. С соответствующим иском обратился кандидат, не являющийся автором или правообладателем. Как правило, в подобных случаях авторы или правообладатели не подозревают вообще, что их права нарушены [3]. И если суд в результате рассмотрения дела приходит к выводу, что нарушение права именно автора (правообладателя) присутствует, то последствием этого является наступление конституционно-правовой ответственности, а не гражданско-правовой. Таким образом, получается ситуация, что нарушитель права претерпевает меры воздействия за совершенное правонарушение как кандидат, но при этом автор или правообладатель как лицо пострадавшее должной защиты и восстановления нарушенного права не получает. По нашему мнению, кандидат, обратившийся с подобным административным иском в суд, использует ситуацию нарушения прав других лиц (автора, правообладателя) для достижения своих целей, а именно устранения кандидата-конкурента.

Еще одним примером, когда кандидаты использовали нарушения законодательства об интеллектуальной собственности для отмены регистрации кандидата, может служить дело № 3а-149/2018 [20].

С. обратился в суд с административным иском заявлением об отмене регистрации кандидата в депутаты Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва Ф. В обоснование своих требований административный истец С. указал, что кандидат Ф. про-

водит предвыборную агитацию с нарушением законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности, выражающимся в том, что по заказу кандидата Ф. были изготовлены предвыборные печатные агитационные материалы, на последней странице которых при указании аккаунта пользователя кандидата Ф. в социальных сетях размещены логотипы (товарные знаки) социальных сетей «ВКонтакте» и «Одноклассники». Также указаны адреса, которые ведут на персональные страницы кандидата Ф. в социальных сетях: «Одноклассники» и «ВКонтакте». В частности, логотип социальной сети «Одноклассники» использован кандидатом без согласия владельца бренда – ООО «Мэйл.Ру». При этом переход по адресной ссылке «ВКонтакте» ведет на страницу кандидата Ф., где размещен предвыборный агитационный аудиовизуальный материал, на котором изображены сельскохозяйственные машины с товарным знаком «С». Использование кандидатом Ф. в видеоматериале товарного знака «С», по мнению заявителя, осуществлено без согласия правообладателя.

Суд не обнаружил нарушений кандидатом Ф. законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности. Согласно условиям использования товарных знаков, которые содержатся в пользовательских соглашениях соцсетей «Одноклассники», «ВКонтакте», допускается использование логотипа (товарного знака) без отдельного согласия правообладателя при ссылке на присутствие в «Одноклассниках», «ВКонтакте» с условием, что ссылка ведет на персональную страницу пользователя сайта «Одноклассники», «ВКонтакте». Также суд отметил, что логотипы товарных знаков в совокупности с данными об адресах кандидата Ф. в социальных сетях, размещенные на оборотной стороне агитационных материалов, не являются объектом агитации, поскольку носят информационный характер о способе связи с кандидатом в депутаты и не содержат каких-либо признаков предвыборной агитации.

С доводом административного истца об использовании товарного знака на изображенных сельскохозяйственных машинах суд также не согласился. Данный знак является обозначением и средством индивидуализации исключи-

тельно товаров и услуг. Агитационные материалы распространяются в целях предвыборной агитации бесплатно, не содержат цели извлечения прибыли от реализации продукции. Доказательств распространения кандидатом Ф. в период предвыборной агитации товаров и услуг под товарным знаком «С» представлено не было, поэтому, по мнению суда, это не может быть расценено как использование товарного знака «С».

Следует отметить, что использование логотипов социальных сетей в агитационных материалах кандидатов является одним из самых распространенных оснований для обращения в суд с административным иском заявлением об отмене регистрации кандидата. При этом судами указывается, что если логотипы социальных сетей сопровождаются ссылками, ведущими на персональную страницу, то они носят информационный характер [9].

Вместе с тем, исходя из действующей редакции статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ, подобное основание для отмены регистрации кандидата остается в качестве одного из самых популярных у электоральных юристов для того, чтобы инициировать против оппонентов соответствующие судебные процессы.

Наряду с нарушением законодательства об интеллектуальной собственности также очень часто кандидаты обращаются в суд с требованием отменить регистрацию своего конкурента за совершенный им подкуп избирателей.

Так, в Иркутский областной суд обратился кандидат А. с административным иском заявлением об отмене регистрации кандидата в депутаты Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва Т. [19]. В обоснование своих требований административный истец А. указал, что общественное движение от лица своего лидера – кандидата Т. вручало подарки детям войны и труженикам тыла, призывая поддержать кандидата Т. на предстоящих выборах. На пакетах была изображена символика общественного движения и галочка в квадрате, как на избирательном бюллетене. Административный истец полагал, что выдача такого пакета и его демонстрация являются призывом голосовать за кандидата Т. Кроме того, содержимое пакета не оплачивалось из

избирательного фонда, а сумма расходов на организацию мероприятия могла превышать 5 процентов от предельного размера средств избирательного фонда. Также административный истец указал, что супруга кандидата Т. – Н. является учредителем общественного движения.

Суд нашел необоснованными доводы административного истца А. о том, что проведенная акция в виде вручения подарков является подкупом избирателей со стороны кандидата Т., а изготовление и демонстрация пакетов – незаконной агитацией, поскольку бесспорных доказательств истцом представлено не было. В качестве основных доводов при отказе в удовлетворении исковых требований суд отметил следующее.

Во-первых, суд не установил отношение кандидата Т. к общественному движению, так как в соответствии с выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц кандидат Т. в учредителях (участниках) общественного движения не значится. Супруга кандидата Т. вышла из состава учредителей в декабре 2015 года.

Во-вторых, скриншоты интернет-страниц социальной сети «Фейсбук» и копия фотографии, на которые административный истец А. ссылается в качестве доказательств, не были признаны таковыми, так как они не отражали даты, не были сопровождены информацией о том, при каких обстоятельствах и кем были сделаны. На них отсутствовала подпись лица, их сделавшего, с расшифровкой его фамилии, не указан веб-адрес. При этом кандидат Т. не был зарегистрирован в данной социальной сети.

В-третьих, после просмотра видеозаписей с мероприятия судом было установлено, что от имени общественного движения подарки (два пакета) вручала женщина, фамилия и должность которой названы не были. При этом допрошенный в судебном заседании свидетель пояснил суду, что на данном мероприятии о выборах ничего не говорилось.

Также административным истцом не был доказан факт того, что содержимое подаренных общественным движением пакетов превышает 5 процентов от предельного размера средств избирательного фонда кандидата Т.

Еще один судебный спор, который возник между двумя кандидатами в депутаты Законо-

дательного Собрания Иркутской области третьего созыва из-за подкупа избирателей, был рассмотрен Иркутским областным судом в рамках дела № 3а-113/2018 [13]. В данном деле требования административного истца В. были основаны на том, что кандидат К. в период проведения предвыборной агитации, будучи руководителем общественного движения W, подарил жителям (избирателям) детскую площадку в поселке N Иркутского района Иркутской области, чем совершил подкуп избирателей с целью повлиять на итоги выборов.

Судом было установлено, что, во-первых, мероприятие по открытию детской площадки состоялось при участии представителей администрации муниципального образования и ее жителей. Также присутствовал кандидат К., но его участие в мероприятии по открытию детской площадки никак не связывалось с его участием в выборах; никаких агитационных мероприятий с размещением, распространением предвыборных агитационных материалов, призывающих голосовать за кандидата К. или против других кандидатов, организовано не было.

Во-вторых, на своих личных страницах в социальных сетях кандидат К., ссылаясь на пример добрых дел, указал факт строительства новой детской площадки благодаря администрации муниципального образования, депутатам местной думы, жителям, общественному движению W. Ссылка на то, что он принял личное участие в строительстве детской площадки и ее безвозмездной передаче, отсутствует.

В-третьих, в феврале 2018 года состоялся форум общественного движения W, где кандидат К. в качестве председателя оргкомитета форума высказывался о перспективах развития социальной инфраструктуры района при поддержке области. При этом сведений об упоминаниях о предстоящих выборах в Законодательное Собрание Иркутской области третьего созыва и намерении кандидата К. участвовать в выборах нет.

В-четвертых, факт подкупа путем передачи оборудования для детской площадки, приобретенного за счет личных средств кандидата К., не нашел подтверждения. Покупателем и

грузополучателем оборудования являлась администрация муниципального образования, что подтверждено счетом-фактурой, товарной накладной.

Таким образом, суд пришел к выводу, что факт подкупа избирателей кандидатом К. не доказан.

Безусловно, подкуп избирателей является одним из наиболее весомых нарушений, за совершение которого должны наступать наиболее неблагоприятные последствия для кандидата. Но в то же время недостаточно одного высказывания в административном исковом заявлении о том, что кандидат совершил подкуп. Необходимо наличие доказательств данного факта.

Способы совершения подкупа избирателей содержатся в пункте 2 статьи 56 Федерального закона № 67-ФЗ. Данный перечень является исчерпывающим. Административные истцы в приведенных примерах в своих исковых заявлениях ссылались на первый способ – вручение избирателям денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, кроме как за выполнение организационной работы.

Для того, чтобы расценить вручение избирателям денежных средств, подарков и иных материальных ценностей как подкуп избирателей, необходимо доказать совокупность следующих условий. Во-первых, данные вознаграждения должны были вручаться от лица кандидата, избирательного объединения, в том числе от их доверенных лиц и (или) уполномоченных представителей. Во-вторых, вручение вознаграждения должно преследовать конкретную цель – побудить избирателей поддержать кандидата или избирательное объединение на выборах, проголосовать за данного кандидата или избирательное объединение. В-третьих, обязательным условием для признания действий подкупом является их сопряженность с проведением подкупающим лицом предвыборной агитации.

В обоих случаях административные истцы не представили суду никаких доказательств, свидетельствующих о том, что подарки были вручены избирателям именно от лица кандидата и что это было сделано с целью побудить избирателей голосовать за него. Поэтому судом было правомерно отказано в удовлетворении требований.

Необходимо отметить, что поскольку отмена регистрации кандидата является одной из наиболее серьезных мер конституционно-правовой ответственности, то она должна соответствовать характеру и степени нарушения, допущенного зарегистрированным кандидатом.

Рассмотренные примеры оспаривания регистрации кандидатов как путем обжалования решения избирательной комиссии, так и путем обращения с административным иском об отмене регистрации свидетельствуют о том, что те основания, на которые ссылались административные истцы в своих исковых требованиях, фактически не являлись нарушениями избирательного законодательства как таковыми. Они во многом служили лишь поводом для того, чтобы накалить обстановку борьбы за власть, пошатнуть позицию своего оппонента.

Пассивное избирательное право является неотъемлемым правом каждого гражданина Российской Федерации, гарантированным Конституцией Российской Федерации. Вместе с тем, исходя из проанализированных нами судебных решений, действующее правовое регулирование его реализации на стадии выдвижения и регистрации кандидатов дает много поводов для оспаривания регистрации кандидатов по различным надуманным основаниям.

В связи с этим в целях дальнейшего совершенствования Федерального закона № 67-ФЗ следует предложить рассмотреть на законодательном уровне вопрос об упрощении процедуры выдвижения и регистрации кандидатов, а также исключении из избирательного законодательства такого основания отмены регистрации, как нарушение законодательства об интеллектуальной собственности. Считаем, что соответствующие иски о нарушении законодательства об интеллектуальной собственности должны быть рассмотрены только в рамках гражданско-правового судопроизводства, и, соответственно, за допущенное кандидатом нарушение должна следовать мера гражданско-правовой ответственности, а не отмена регистрации кандидата.

Помимо этого, полагаем необходимым с целью сокращения количества возможных избирательных споров, связанных с оспариванием решений избирательных комиссий о регистрации кандидатов, на законодательном уровне за-

крепить обязательность использования во время избирательных кампаний регионального и местного уровня специализированного программного изделия «Подготовка сведений о кандидатах, уполномоченных представителях и доверенных лицах» ГАС «Выборы». Данное программное изделие позволяет упорядочить процесс подготовки документов для выдвижения и регистрации и исключить возможность дальнейшей отмены решения избирательной комиссии на основании положений подпунктов «в», «в<sup>1</sup>», «в<sup>2</sup>» пункта 24 Федерального закона № 67-ФЗ.

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) : федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (в ред. Федерального закона от 23 мая 2018 г. № 116-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5496.

2. *Игнатенко, В.В.* К вопросу о пересмотре оснований отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), исключения кандидата из заверенного списка кандидатов, предусмотренных избирательным законодательством / В.В. Игнатенко, Д.С. Рымарев // Академический юридический журнал. – 2018. – № 4. – С. 30–42.

3. *Коваль, Д.В.* Применение конституционно-правовых санкций за нарушение законодательства об интеллектуальной собственности в период предвыборной агитации / Д.В. Коваль // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения: 05.12.2018.

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 213-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

5. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие : в 2 т. Т. 1 / А.С. Авакьян – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – С. 863.

6. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

7. 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. Федерального закона от 11 декабря 2018 г. № 464-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

8. О перечне и формах документов, представляемых кандидатами, избирательными объединениями в избирательные комиссии при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва : постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 17 мая 2018 г. № 189/1890. – Режим доступа: <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/vybory-i-referendумы/vybory-2018/zs/post-zs.php>. Дата обращения: 29.11.2018.

9. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2016 г. по делу № 48-АПГ16-14. – Режим доступа: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1484600](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1484600). Дата обращения: 18.12.2018.

10. О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами терри-

тории 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 : указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 546 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 13. – Ст. 2892.

11. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6<sup>4</sup>, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2002 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 25. – Ст. 2515.

12. Правила подтверждения документов об образовании и (или) о квалификации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 г. № 611 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 30 (ч. II). – Ст. 4120.

13. Решение Иркутского областного суда от 7 августа 2018 г. по делу № 3а-113/2018. – Режим доступа: [https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=21697216&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=21697216&delo_id=1540005&new=0&text_number=1). Дата обращения: 17.12.2018.

14. Решение Иркутского областного суда от 9 августа 2018 г. по делу № 3а-115/2018. – Режим доступа: [https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=20077229&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=20077229&delo_id=1540005&new=0&text_number=1). Дата обращения: 06.12.2018.

15. Решение Иркутского областного суда от 14 августа 2018 г. по делу № 3а-124/2018. – Режим доступа: [https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=20071550&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=20071550&delo_id=1540005&new=0&text_number=1). Дата обращения: 05.12.2018.

16. Решение Иркутского областного суда от 16 августа 2018 г. по делу № 3а-118/2018. – Режим доступа: [https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=20211767&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=20211767&delo_id=1540005&new=0&text_number=1). Дата обращения: 05.12.2018.

17. Решение Иркутского областного суда от 16 августа 2018 г. по делу № 3а-131/2018. – Режим доступа: [https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=20211767&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=20211767&delo_id=1540005&new=0&text_number=1). Дата обращения: 07.12.2018.

18. Решение Иркутского областного суда от 27 августа 2018 г. по делу № 3а-142/2018. – Режим доступа: [https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=21579643&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=21579643&delo_id=1540005&new=0&text_number=1). Дата обращения: 07.12.2018.

19. Решение Иркутского областного суда от 3 сентября 2018 г. по делу № 3а-151/2018. – Режим доступа: [https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=20133312&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=20133312&delo_id=1540005&new=0&text_number=1). Дата обращения: 17.12.2018.

20. Решение Иркутского областного суда от 4 сентября 2018 г. по делу № 3а-149/2018. – Режим доступа: [https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=20133312&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oblsud-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=20133312&delo_id=1540005&new=0&text_number=1). Дата обращения: 10.12.2018.



## ПРАВИЛА ПОВТОРНОГО ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРИЗНАНИЯ ВЫБОРОВ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ КАК ПРЕДМЕТ ЭКСПЕРТНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

В данной статье излагается содержание экспертного заключения, подготовленного доктором юридических наук, профессором Виктором Васильевичем Игнатенко и кандидатом юридических наук Алексеем Александровичем Петровым по поручению Конституционного Суда Российской Федерации в связи с поступившей в Конституционный Суд жалобой гражданки М.А. Чукановой на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 9 статьи 69 и пункта 4 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части 14 статьи 74 и части 1 статьи 88 Избирательного кодекса города Москвы.

### *1. Общие соображения*

Гражданка М.А. Чуканова в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность следующих законоположений:

1) пункта 9 статьи 69 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому при выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и (или) сводных таблицах об итогах голосования, возникновении сомнений в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума нижестоящей комиссией либо о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума на соответствующем избирательном участке, участке референдума, соответствующей территории; повторный подсчет голосов избирателей, участников референдума проводится в присутствии члена (членов) вышестоящей комиссии с правом решающего голоса комиссией, составившей и утвердившей протокол, который подлежит проверке, или комиссией, принявшей решение о повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума с обязательным извещением об этом членов соответствующей комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей, кандидатов, иных лиц, указанных в

пункте 3 статьи 30 данного Федерального закона, которые вправе присутствовать при проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума; по итогам повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума комиссия, осуществившая такой подсчет, составляет протокол об итогах голосования, на котором делается отметка: «Повторный подсчет голосов»; его заверенные копии выдаются наблюдателям, иным лицам, указанным в пункте 3 статьи 30 данного Федерального закона; протокол незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию; указанный повторный подсчет голосов может проводиться до установления вышестоящей комиссией итогов голосования, определения результатов выборов, референдума и составления ею протокола об итогах голосования, о результатах выборов, референдума;

2) подпункта «е» пункта 2 статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов в случае установления иных нарушений законодательства Российской Федерации о выборах, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей;

3) пункта 4 статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на уча-

ствие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому суд соответствующего уровня, отменив решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, может принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума, если при проведении голосования или установлении его итогов, определении результатов выборов, референдума были допущены нарушения данного Федерального закона;

4) части 14 статьи 78, пункта 6 части 4 и части 5 статьи 88 Закона города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 «Избирательный кодекс города Москвы», содержание которых аналогично соответственно содержанию пункта 9 статьи 69, подпункта «е» пункта 2 и пункта 4 статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Вопросы правового регулирования повторного подсчета голосов на выборах не были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Вместе с тем законоположения, конституционность которых оспаривается в рамках данного дела, являются частью комплекса предписаний, регулирующих порядок установления итогов голосования и результатов выборов. Эти предписания в целом направлены на обеспечение достоверности итогов голосования и результатов выборов. Конституционный Суд Российской Федерации указывал в своих решениях, что:

1) вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателя или кандидата на выборную должность, гражданин Российской Федерации реализует не только личную волю и связанные с ней субъективные политические интересы, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия; поэтому, участвуя в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и выражение интересов всего народа, избиратели и кандидаты на выборные должности, а также иные субъекты гражданского общества, включая политические партии, вправе

рассчитывать на организацию и проведение выборов в полном соответствии с законом, на объективность и достоверность определения их результатов, отражающих действительные итоги состоявшегося электорального волеизъявления (абзац четвертый пункта 2 мотивировочной части постановления от 15 ноября 2018 года № 42-П);

2) нормативное содержание активного избирательного права с точки зрения его функционально-целевых характеристик определяется необходимостью обеспечения адекватного выражения суверенной воли многонационального народа Российской Федерации, которая материализуется в объективных результатах выборов, а гражданин как избиратель вправе рассчитывать на то, что его голос в поддержку того или иного кандидата (списка кандидатов), одновременно выступающий слагаемым общей воли народа, будет учтен и зафиксирован уполномоченным органом в точном соответствии с состоявшимся актом волеизъявления (абзац второй пункта 2.1 мотивировочной части постановления от 22 апреля 2013 года № 8-П);

3) адекватная формализация итогов голосования является конституционной ценностью, которая обусловлена связанностью участников избирательного процесса волеизъявлением избирателей (абзац четвертый пункта 4.2 мотивировочной части постановления от 19 декабря 2013 года № 28-П).

Как следует из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, необходимость адекватного – т. е. соответствующего действительной воле избирателей – установления итогов голосования и результатов выборов является конституционно значимой составляющей как активного, так и пассивного избирательного права, а значит – и гарантией свободных выборов как одной из высших форм непосредственного выражения власти народа (часть 3 статьи 3, часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации). Следовательно, на законодателя возлагается обязанность установить для этих целей соответствующие эффективные механизмы (пункт «в» статьи 71, пункт «б» части 1 статьи 72, части 1 и 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации). При этом в соответствии с правовыми

позициями Конституционного Суда Российской Федерации вводимое регулирование должно отвечать требованиям определенности, поскольку возможность произвольного применения закона, в том числе избирательного (порождаемая, в частности, неясностью, двусмысленностью его положений), является нарушением провозглашенного Конституцией Российской Федерации равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1) (абзац пятый пункта 3 мотивировочной части постановления от 26 апреля 1995 года № 3-П, абзац второй пункта 5 мотивировочной части постановления от 30 октября 2003 года № 15-П, абзац седьмой пункта 4 мотивировочной части постановления от 25 февраля 2004 года № 4-П и др.).

*2. По вопросу о том, какие ошибки (несоответствия) могут служить основанием для проведения повторного подсчета голосов избирателей, и является ли правомерной причиной для этого возникновение у одного из членов участковой избирательной комиссии после составления и подписания протокола об итогах голосования (как это имело место в деле заявителя) сомнений относительно указанного в нем количества голосов, поданных за того или иного кандидата*

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предметом его регулирования является определение основных гарантий реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований (пункт 1 статьи 1). Такие гарантии устанавливаются, в частности, в целях обеспечения точного установления итогов голосования и результатов выборов (включая их обжалование), поскольку именно в них выражается конкретный результат волеизъявления граждан в рамках выборов как одной из высших форм непосредственной

демократии (главы IX и X названного Федерального закона).

При этом, хотя федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации на основании пункта 3 статьи 1 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные названным Федеральным законом, практика формирования законодательства о выборах как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что именно по вопросам установления и обжалования итогов голосования и результатов выборов такие дополнительные гарантии практически отсутствуют (а степень централизации и унификации законодательного регулирования избирательного процесса в этой части, напротив, достигает максимума).

Следовательно, правоотношения, связанные с основаниями, порядком и последствиями повторного подсчета голосов избирателей, также должны регулироваться в первую очередь Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Такое регулирование существует, причем оно включает в себя как предписания, закрепляющие основания повторного подсчета голосов в общем виде, так и конкретные случаи, когда повторный подсчет голосов должен иметь место.

В частности, оспариваемый заявителем по настоящему делу пункт 9 статьи 69 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей может быть принято соответствующей избирательной комиссией при выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и (или) сводных таблицах об итогах голосования, возникновении сомнений

в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии. Одновременно предусматриваются следующие основания, при наступлении которых повторный подсчет голосов избирателей проводится в обязательном порядке:

1) подписание протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования с нарушением общего порядка, установленного пунктом 26 статьи 68 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (невыдача протокола лицам, указанным в пункте 3 статьи 30 названного Федерального закона; составление протокола в одном или более чем в двух экземплярах; подписание протокола неуправомоченными лицами или неподписание его кем-либо из присутствующих членов участковой комиссии с правом решающего голоса; отсутствие указания в протоколе даты и времени (часа с минутами) его подписания; заполнение протокола карандашом; внесение в протокол каких-либо изменений). Как видно из содержания пункта 26 статьи 68 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», все перечисленные нарушения связаны с пороками самого протокола как такового – любое из этих нарушений свидетельствует о том, что протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования на избирательном участке как юридически значимый документ отсутствует (притом что составление именно такого документа, по смыслу пункта 1 статьи 67 названного Федерального закона, является единственным возможным способом закрепления итогов голосования на избирательном участке в целях учета этих итогов для установления результатов выборов в целом);

2) проставление при подписании протокола об итогах голосования подписи хотя бы за одного члена участковой комиссии с правом решающего голоса другим членом участковой комиссии или посторонним лицом (пункт 27 статьи 68 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации»). Это нарушение также указывает на порок протокола об итогах голосования на избирательном участке, в этом отношении оно аналогично основаниям повторного подсчета голосов, предусмотренным в пункте 26 этой же статьи. Следует подчеркнуть, что во всех случаях, указанных в пунктах 26 и 27 данной статьи, повторный подсчет голосов проводится в императивном порядке, какое бы то ни было усмотрение избирательных комиссий в данном вопросе не может иметь место, что напрямую обусловлено неустранимым характером соответствующих нарушений;

3) необходимость внесения уточнений в строку 12 и последующие строки протокола об итогах голосования в случае, если после подписания протокола об итогах голосования и (или) сводной таблицы об итогах голосования и направления в вышестоящую комиссию их первых экземпляров комиссия, направившая протокол и сводную таблицу, либо вышестоящая комиссия в ходе предварительной проверки выявила в них неточность (описку, опечатку либо ошибку в сложении данных протоколов нижестоящих комиссий) (пункт 8 статьи 69 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). В строках 12 и последующих строках протокола, согласно подпункту «д» пункта 2 статьи 67 названного Федерального закона, указывается число голосов избирателей по каждой из позиций, содержащихся во всех избирательных бюллетенях, а на выборах в органы местного самоуправления по каждой из позиций, включая позицию «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), т. е. итоги голосования в собственном смысле этого слова. В этих случаях повторный подсчет голосов также проводится в безусловном порядке, однако необходимость в нем обусловлена уже не формальными, а фундаментальными содержательными пороками протокола об итогах голосования.

Сопоставление приведенных частных положений пунктов 26 и 27 статьи 68, пункта 8 статьи 69 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с одной стороны и пункта 9 статьи 69 того же Федерального закона, закрепляющего общие основания для принятия решения о повторном подсчете голосов на избирательном участке, с другой не дает оснований для вывода о том, что содержание и рамки применения этих общих оснований исчерпывающим образом раскрыты через указанные частные случаи. Напротив, подчеркивая в пункте 9 статьи 69, что при выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и (или) сводных таблицах об итогах голосования, возникновении сомнений в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии, решение о проведении повторного подсчета голосов принимается в особо оговоренном порядке (а именно вышестоящей избирательной комиссией, которая к тому же лишь вправе, т. е. не обязана, принять такое решение), законодатель тем самым исходит из того, что круг оснований для повторного подсчета голосов не исчерпывается теми основаниями, которые предусмотрены в пунктах 26 и 27 статьи 68, пункте 8 статьи 69 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (нужно подчеркнуть, что для этих ситуаций такой особый порядок не закрепляется).

Следует отметить, что возникновение у одного из членов участковой избирательной комиссии после составления и подписания протокола об итогах голосования (как это имело место в деле заявителя) сомнений относительно указанного в нем количества голосов, поданных за того или иного кандидата, само по себе не является и не может являться основанием для проведения повторного подсчета голосов избирателей по данному избирательному участку. Таким основанием может быть только решение соответствующей избирательной комиссии, принятое ею как коллегиальным органом (см. ответ на следующий вопрос); вместе с тем такое решение может быть принято, в том числе по предложению отдельного члена избирательной комиссии.

*3. По вопросу о том, каковы юридические последствия самостоятельного, т. е. без принятия вышестоящей избирательной комиссией либо судом соответствующего уровня надлежащего решения, пересчета голосов избирателей, инициативно осуществленного членами участковой комиссии в целях устранения допущенных ошибок и составления нового протокола об итогах голосования, и возможно ли после этого проведение повторного подсчета голосов избирателей по правилам, предусмотренным статьей 69 (пункт 9) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*

Ответ на поставленный вопрос в решающей степени предопределяется статусом избирательных комиссий.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» деятельность комиссий осуществляется коллегиально (пункт 1), решения избирательной комиссии принимаются посредством голосования членов этой комиссии с правом решающего голоса (пункты 13–15); если член комиссии с правом решающего голоса не согласен с решением комиссии, то он вправе изложить в письменной форме особое мнение, которое отражается в протоколе комиссии и прилагается к ее решению, в связи с которым это мнение изложено (пункт 17). Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 5 марта 2013 года № 322-О сформулировал правовую позицию, согласно которой по смыслу пункта 13 статьи 28 названного Федерального закона целью голосования в избирательной комиссии является принятие коллективного решения, при котором общее мнение формулируется путем подсчета голосов членов избирательной комиссии с правом решающего голоса; процедура голосования дает возможность члену избирательной комиссии с правом решающего голоса как в устной, так и в письменной форме выразить свое отношение к вопросам, выносимым на обсуждение в заседании комиссии; точка зрения члена избирательной комиссии может быть учтена

другими членами комиссии, может повлиять на результаты голосования, однако в случае отсутствия члена избирательной комиссии на заседании комиссии, где проводится голосование, его голос при подсчете голосов не подлежит учету (абзацы второй и третий пункта 2.2 мотивировочной части).

Законодательство о выборах, как правило, не предусматривает возможности принятия юридически значимых (порождающих правовые последствия) решений или совершения юридически значимых действий отдельными членами избирательных комиссий с правом решающего голоса. Следовательно, отдельно взятые члены избирательных комиссий не вправе осуществлять повторный подсчет голосов избирателей. Как следует из содержания жалобы гражданки М.А. Чукановой, решение о повторном подсчете голосов в ее деле было принято председателем участковой избирательной комиссии по устной информации другого члена той же избирательной комиссии, причем не только в отсутствие решения вышестоящей избирательной комиссии или суда, но и вообще без каких бы то ни было письменных, документальных оснований. Более того, эти действия были совершены уже после того, как подсчет голосов на избирательном участке был завершен, бюллетени были запечатаны в коробку и вместе с протоколом об итогах голосования были доставлены в вышестоящую избирательную комиссию (на основании пунктов 23 и 30 статьи 68 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Такие действия с очевидностью не соответствуют установленному законодательством о выборах порядку установления итогов голосования на избирательном участке.

Вместе с тем по смыслу пункта 9 статьи 69 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» возникшая ситуация могла бы послужить основанием для принятия уже вышестоящей избирательной комиссией решения о проведении повторного подсчета голосов избирателей, поскольку имелись

основания для сомнения в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии (как по тем обстоятельствам, со ссылкой на которые был осуществлен неправомерный «инициативный» повторный подсчет голосов членами участковой избирательной комиссии, так и – прежде всего – потому, что эти неправомерные действия выражались во вскрытии коробки с бюллетенями и в соприкосновении с ними лиц, которые не имели права этого делать). Более того, если бы вышестоящая избирательная комиссия в такой ситуации обнаружила, что в результате неправомерных действий, совершенных с бюллетенями, утрачена возможность с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, то она была бы вправе вместо принятия решения о повторном подсчете голосов признать итоги голосования на соответствующем избирательном участке недействительными (пункт 1 статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Изложенный подход обусловлен общей логикой избирательного процесса, который в целом – как и любой юридический процесс – представляет собой последовательность действий, при которой возможность совершения следующего действия обусловлена совершением предыдущих действий. В частности, пункт 23 статьи 68 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что сложенные и упакованные в отдельные пачки рассортированные бюллетени помещаются в мешки или коробки, которые опечатываются и могут быть вскрыты только по решению вышестоящей комиссии или суда. Согласно пунктам 26 и 30 той же статьи после проведения этих и всех иных необходимых действий и подсчетов производится подписание протокола участковой комиссии об итогах голосования, первый экземпляр которого направляется в вышестоящую комиссию и возврату в участковую комиссию не подлежит. Тем самым исключается правовая возможность вскрытия членами соответствующей участковой

вой избирательной комиссии коробок с бюллетенями после их передачи в вышестоящую избирательную комиссию иначе как по решению самой этой вышестоящей избирательной комиссии, принятому на основании пункта 9 статьи 68 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

*4. По вопросу о том, имелась ли у заявителницы возможность добиваться в суде признания незаконными действий членов участковой избирательной комиссии, связанных с самостоятельным пересчетом голосов избирателей без соблюдения установленного законом порядка, для восстановления юридической силы первоначально составленного протокола*

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (части 1 и 2 статьи 46); указанное право не может быть ограничено (часть 3 статьи 55, часть 3 статьи 56). Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право на судебную защиту относится к неотчуждаемым правам и свободам человека и одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод (постановления от 15 января 2002 года № 1-П, от 14 мая 2003 года № 8-П, от 14 июля 2005 года № 8-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 10 марта 2016 года № 7-П, от 23 июля 2018 года № 35-П и др.).

Конкретизируя приведенные конституционные установления, пункт 1 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц (в частности, председателей избирательных комиссий и членов избирательных комиссий с правом решающего голоса), нарушающие избирательные права

граждан, могут быть обжалованы в суд. Наряду с этим пункт 1<sup>2</sup> статьи 77 названного Федерального закона определяет основания отмены судом соответствующего уровня решения избирательной комиссии об итогах голосования в случае нарушения порядка голосования и установления итогов голосования, если указанное нарушение не позволяет с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей (подпункт «б»), а также в случае других нарушений законодательства Российской Федерации о выборах, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей (подпункт «д»). При этом, как следует из содержания указанных законоположений, возможность принятия судом такого решения не обязательно обусловлена статусом или действиями избранного кандидата. В этой связи важно подчеркнуть, что нарушения порядка определения итогов голосования на избирательном участке, а также порядка дальнейших действий в отношении итогов голосования и документации избирательных участков практически никогда не могут быть совершены именно избранным кандидатом. Однако такие нарушения с высокой степенью вероятности могут привести к искажению действительной воли избирателей, что может служить основанием для постановки под сомнение установленных итогов голосования.

Пункт 1<sup>2</sup> статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (равно как и иные положения этой статьи) прямо не предусматривает возможность отмены судом решения избирательной комиссии об итогах голосования в результате оспаривания незаконных действий отдельных членов соответствующей избирательной комиссии. Вместе с тем пункт 1 статьи 75 названного Федерального закона в общем виде закрепляет возможность судебной проверки законности действий должностных лиц избирательных комиссий, направленной на защиту избирательных прав. В свете этого следует признать, что приведенные положения Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в их взаимосвязи не могут рассматриваться как

не допускающие для заявительницы возможности добиваться в суде признания незаконными действий членов участковой избирательной комиссии, связанных с самостоятельным пересчетом голосов избирателей без соблюдения установленного законом порядка, – иная, ограничительная, трактовка рассматриваемого регулирования не согласуется с конституционным подходом к закреплению права каждого на судебную защиту (части 1 и 2 статьи 46, часть 3 статьи 55 и часть 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации).

В свою очередь, установление судом таких нарушений образует основание для отмены судом, причем в рамках того же дела, решения соответствующей избирательной комиссии об итогах голосования согласно пункту 1<sup>2</sup> статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Такая возможность вытекает из части 1 статьи 244 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в соответствии с которой суд, установив наличие нарушений законодательства о выборах при совершении оспариваемого действия должностным лицом, удовлетворяет административный иск о защите избирательных прав граждан Российской Федерации полностью или в части, признает указанные действия незаконными, определяет способ и сроки восстановления нарушенных прав, свобод и реализации законных интересов и (или) устранения последствий допущенных нарушений.

*5. По вопросу о том, может ли при проведении выборов по многомандатному избирательному округу отмена итогов голосования на одном избирательном участке являться основанием для пересмотра решения о результатах таких выборов в отношении конкретного (отдельного) кандидата, и если да, то при каких условиях*

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» результаты выборов определяются на основа-

нии результатов итогов голосования на избирательных участках, которые представляют собой отдельные части территории выборов (часть 1 статьи 18, части 1 и 4 статьи 19, часть 1 статьи 69). Следовательно, недействительность итогов голосования на отдельном избирательном участке сказывается на общих результатах выборов, а признанные недействительными итоги голосования на отдельных избирательных участках не могут учитываться при установлении результатов выборов – именно в этом заключается смысл категории недействительности.

Это нашло свое отражение в названном Федеральном законе. Так, пункт 1 его статьи 70 устанавливает базовое правило, согласно которому результаты выборов определяет комиссия, наделенная этим правом законом, на основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из нижестоящих комиссий, путем суммирования содержащихся в этих протоколах данных. Это законоположение основано на презумпции действительности итогов голосования на избирательных участках. Однако данная презумпция является опровержимой, поскольку решения, действия (бездействие) участковой избирательной комиссии, связанные с установлением итогов голосования на этом избирательном участке, могут быть оспорены в суде (см., в частности, пункты 1 и 1<sup>4</sup> статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», часть 16 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункт 2 резолютивной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П, которым была признана такая возможность).

Из изложенного следует, что отмена итогов голосования на одном избирательном участке может являться основанием для пересмотра решения о результатах выборов, в том числе и при проведении выборов по многомандатному избирательному округу. Вместе с тем наступление таких последствий возможно только в случае, когда исключение итогов голосования на отдельных избирательных участках из об-



ших результатов выборов приводит к тому, что избранным признается другой кандидат, а не тот, который должен был бы быть признанным в этом качестве, если бы итоги голосования на этих участках были действительными (и подлежали бы, таким образом, учету при установлении результатов выборов). Иное – т. е. пересмотр результатов выборов вне зависимости от степени влияния недействительности итогов голосования – фактически позволяло бы не признавать избранным кандидата, который получил на выборах наибольшее число голосов избирателей, что исключается согласно пункту 4 статьи 70 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и не согласуется с принципами демократии (часть 1 статьи 1, части 1–3 статьи 3 Конституции Российской Федерации).

*6. По вопросу о том, насколько необходимо и возможно закрепление в законодательстве о выборах исчерпывающего (или хотя бы примерного) перечня оснований для окончательной отмены итогов голосования на избирательном участке, не допускающей повторного подсчета голосов избирателей*

Как уже отмечалось, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно формулировал правовые позиции, согласно которым адекватная формализация результатов состоявшихся выборов, точные учет и фиксация волеизъявления избирательного корпуса являются конституционно признаваемой и защищаемой ценностью в свете гарантированных Конституцией Российской Федерации избирательных прав граждан Российской Федерации (как активного, так и пассивного), а также с учетом признания свободных выборов в качестве одной из высших форм народовластия. Механизм повторного подсчета голосов избирателей на избирательном участке, закрепленный в том числе в оспариваемых заявителем законоположениях, предусмотрен законодателем в качестве дополнительной гарантии точности при установлении и закреплении результатов выборов. Как видно из соответствующих положений Федераль-

ного закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», прежде всего из пункта 9 его статьи 69, основаниями для проведения повторного подсчета голосов избирателей на избирательном участке являются различные обстоятельства, ставящие под сомнение точность первичного подсчета, осуществленного непосредственно соответствующей участковой избирательной комиссией.

Вместе с тем сам по себе повторный подсчет голосов, проводимый будь то участковой избирательной комиссией по решению вышестоящей избирательной комиссии или же самой вышестоящей избирательной комиссией, либо по решению суда, также может осуществляться с различными нарушениями (как это имело место, в частности, в деле заявительницы). В таких случаях велика вероятность, что сомнения, которые изначально послужили основанием для принятия решения о повторном подсчете голосов, могут стать неустранимыми, что уже полностью исключает возможность точного установления результатов волеизъявления избирателей на избирательном участке. Их учет при установлении общих результатов выборов способен привести к такому их искажению, при котором официально закрепленные и формализованные результаты выборов не будут отражать волеизъявление всего избирательного корпуса в целом, что приведет – в нарушение принципов свободных выборов в демократическом государстве – к наделению публично-властным статусом лиц, которые не были избраны гражданами (статьи 1, 3 и 32 Конституции Российской Федерации).

Исходя из изложенного, следует признать возможность и необходимость закрепления в законодательстве о выборах перечня оснований для окончательной отмены итогов голосования на избирательном участке, когда повторный подсчет голосов избирателей уже не проводится.

Это согласуется с общим подходом законодателя к использованию категории недействительности в отношении различных избирательных документов. Так, в соответствии с пунктом 17 статьи 68 Федерального закона от 12 июня

2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, в квадратах, относящихся к позициям «Да» и «Нет» («За» и «Против»), или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом, считаются недействительными. Такие бюллетени не учитываются при определении количества голосов избирателей, поданных за конкретных кандидатов (списки кандидатов), поскольку в указанных ситуациях такой учет объективно невозможен. Недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе, который сам оформлен с нарушениями требований закона (подпункт «з» пункта 6<sup>4</sup> статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей (подпункт «а» пункта 9 статьи 70 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Как видно из этих и других аналогичных законоположений, недействительность в законодательстве о выборах означает принципиальную, объективную невозможность возникновения правовых последствий, предусмотренных законодательством о выборах.

#### *7. Выводы*

Изложенное приводит к следующим выводам:

1) пункт 9 статьи 69 и пункт 4 статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и воспроиз-

водящие их часть 14 статьи 74 и часть 5 статьи 88 Закона города Москвы «Избирательный кодекс города Москвы» как допускающие проведение по решению суда повторного подсчета голосов по избирательным бюллетеням, которые были упакованы и опечатаны избирательной комиссией, а затем вскрыты без решения вышестоящей комиссии или суда, не противоречат Конституции Российской Федерации постольку, поскольку не исключают признание судом соответствующих итогов голосования недействительными без назначения повторного подсчета голосов в случае, если сомнения в достоверности итогов голосования на избирательном участке носят неустранимый характер и не могут быть сняты посредством такого повторного подсчета;

2) подпункт «е» пункта 2 статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункт 6 части 4 статьи 88 Закона города Москвы «Избирательный кодекс города Москвы» как не допускающие отмену результатов выборов в отношении конкретного кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования по многомандатному избирательному округу, если в ходе судебного разбирательства не установлено нарушений, совершенных данным кандидатом, а также решений в части регистрации данного кандидата избранным депутатом, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), в той мере, в какой они исключают отмену результатов выборов по основаниям, хотя и не связанным с нарушениями, совершенными именно данным кандидатом, но при этом искажающими действительную волю избирателей настолько, что это ставит под сомнение правильность установления результатов выборов, а именно факт избрания конкретного кандидата.

*Игнатенко Виктор Васильевич,  
доктор юридических наук, профессор*

*Петров Алексей Александрович,  
кандидат юридических наук*

УДК 342.846.4

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

*Котельников Алексей Дмитриевич,  
студент 4-го курса  
Юридического института ИГУ*

В статье анализируются особенности правового статуса территориальных избирательных комиссий через призму содержания действующего федерального и регионального законодательства, положений правовой доктрины и материалов судебной практики. Рассматривается актуальная, с точки зрения автора, проблема наделения территориальных избирательных комиссий статусом юридического лица и взаимосвязанные с ней правовые вопросы. Отмечается необходимость реформирования избирательного законодательства в направлении повышения определенности и упорядоченности правового статуса территориальных комиссий как одного из ключевых звеньев системы избирательных комиссий в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** избирательная комиссия; территориальная избирательная комиссия; правовой статус.

Особую роль в обеспечении реализации избирательных прав, а также права на участие в референдуме граждан России играет наличие упорядоченной системы органов, осуществляющих организацию и проведение народных голосований в соответствии с законодательством. Она включает в себя избирательные комиссии различного уровня, система и статус которых в общих чертах закреплены в главе IV 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) [10]. Согласно положениям статьи 20 названного закона в России действуют Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные избирательные комиссии (представлены районными, городскими и другими комиссиями) и, наконец, участковые избирательные комиссии.

Территориальные избирательные комиссии являются важнейшим элементом обеспечения надлежащей подготовки и проведения выборов различного уровня в Российской Федерации – выполняют роль связующего звена между участковыми комиссиями и вышестоящими избирательными комиссиями, в том числе выступая в качестве окружных комиссий либо избирательных комиссий муниципальных образований в случае наделения их соответствующими полномочиями [4, с. 58]. Однако текущее законодательное регулирование их правового статуса вызывает ряд вопросов как теоретического, так и правоприменительного характера. Чтобы перейти к рассмотрению данной проблематики, вначале необходимо определить, что представляет собой категория «правовой статус».

Понятие статуса в конституционном праве (как и в праве вообще) является одним из ключевых. С.А. Авакьян определяет его следующим образом: это оформленное нормативным правовым актом положение (то есть правовое положение) органа, организации, объединения, должностного лица, личности (гражданина). Понятием статуса охватывается характеристика их природы, места в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации, принятие правовых актов и совершение юриди-

чески значимых действий [1, с. 593]. Правовой статус избирательных комиссий включает в себя такие элементы, как полномочия и компетенция, порядок формирования и организация деятельности, а также гарантии деятельности избирательных комиссий и их конституционно-правовая ответственность [5, с. 57]. Таким образом, понятие правового статуса является довольно обширным и охватывает все ключевые характеристики рассматриваемого субъекта права.

Территориальным избирательным комиссиям присущи основные черты, которыми характеризуются избирательные комиссии всех уровней. Они представляют собой коллегиальные органы, формируемые в порядке и сроки, которые установлены законодательством, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов (пункт 21 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). Расширяя это определение, В.Д. Мостовщиков предлагает определять территориальные комиссии как коллегиальные органы, формируемые избирательной комиссией субъекта Российской Федерации сроком на 5 лет (до 2010 г. – на 4 года), организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах территории, соответствующей административно-территориальной единице, и действующие на постоянной основе [7, с. 37].

Правовые основы формирования и деятельности территориальных избирательных комиссий закреплены в статьях 22, 26, 28 и 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, причем статья 26 посвящена непосредственно порядку формирования и полномочиям территориальных комиссий.

Уже исходя из смысла первого пункта статьи 26 видна специфика правового регулирования статуса территориальных избиркомов. Он устанавливается не только федеральным законодательством, но и, в большей степени, законами субъектов Российской Федерации, определяющими положение территориальных избирательных комиссий в системе региональных государственных органов. В этом заключается их отличие от вышестоящих комиссий, например от избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, правовое положение которых регулируется преимущественно федеральным законодательством (о чем недвусмысленно го-

ворит формулировка пункта 1 статьи 23 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав: они организуют «...подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации»). Законодательством субъекта Российской Федерации, в частности, определяется количественный состав ТИК в установленных федеральным законом рамках, а также решается вопрос о придании территориальной комиссии статуса юридического лица. Последнее дискретное полномочие регионального законодателя порождает различную практику решения указанного вопроса в субъектах Федерации.

В Иркутской области в настоящее время действует Закон Иркутской области от 11 июля 2008 года № 41-оз «О территориальных избирательных комиссиях Иркутской области» (далее – Закон о территориальных комиссиях), которым урегулированы вопросы статуса территориальных комиссий на региональном уровне. Статьей 5 указанного Закона, посвященной статусу территориальных комиссий, предусмотрено, что они являются государственными органами Иркутской области (часть 1), формируются в административно-территориальных образованиях Иркутской области с учетом границ муниципальных образований (часть 2), а те комиссии, которые были образованы на территории с числом избирателей, превышающим 30 000 человек, обладают статусом юридического лица (часть 4) [9]. Территориальная избирательная комиссия со статусом юридического лица обладает рядом характерных черт: она имеет в управлении обособленное имущество, может приобретать и осуществлять в установленном законодательством порядке от своего имени имущественные и неимущественные права и обязанности, выступать истцом и ответчиком в суде, а также имеет круглую гербовую печать, штампы и бланки со своим наименованием и реквизитами, что предусмотрено частью 5 статьи 5 Закона о территориальных комиссиях.

Статусом юридического лица обладают менее половины территориальных избирательных комиссий в Иркутской области – лишь 20 из 45. Всего в России, согласно статистике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, около 80 процентов территориальных избирательных комиссий не имеют стату-

са юридического лица [12, с. 25]. Это вызывает ряд сложностей, которые связаны в том числе с необходимостью определения статуса председателей таких комиссий. В пункте 15 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, посвященной статусу членов избирательных комиссий, установлено, что председатели избирательных комиссий занимают соответственно государственную должность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципальную должность (в зависимости от уровня комиссии), однако лишь при условии, что указанные комиссии действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами. Остается открытым вопрос, какое положение занимают председатели территориальных комиссий, которые, будучи государственными органами субъекта Российской Федерации, не обладают статусом юридического лица. Складывается довольно странная ситуация, при которой конституционно-правовой статус председателя территориальной комиссии ставится в зависимость от сугубо гражданско-правовой категории статуса юридического лица. В прикладном же аспекте это означает невозможность осуществлять председателем такой комиссии полноценную деятельность на постоянной основе за вознаграждение в соответствии с положениями пункта 12 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации вынуждены решать вопрос о восполнении данного пробела в законодательстве самостоятельно. Практика его решения по регионам складывается неоднозначно, в основном выделяются три направления. Часть субъектов Федерации законодательно признает все должности председателей территориальных комиссий государственными должностями (республики Адыгея и Дагестан, Санкт-Петербург и др.), другая часть вообще предусматривает исполнение обязанностей председателя территориальной комиссии исключительно на общественных началах (Кемеровская область, Ставропольский край и др.) [12, с. 26]. В ряде регионов, в том числе Иркутской области, это производится следующим образом: председатели территориальных комиссий, не имеющих статуса юридического лица, зачисляются в аппарат региональной избирательной комиссии на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Од-

нако этот способ также довольно несовершенен, поскольку государственная служба по общему правилу осуществляется в течение неопределенного срока, а расторжение служебного контракта имеет четкий перечень оснований, перечисленных в главе 6 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». При этом для должности председателя территориальной избирательной комиссии, как и для других членов комиссии с правом решающего голоса, пунктом 5 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав предусмотрен пятилетний срок полномочий. Данное противоречие ставит избирательную комиссию субъекта Федерации в затруднительное положение в случае, когда срок полномочий председателя территориальной комиссии истекает и его переназначение не осуществляется, однако он продолжает числиться в штате региональной комиссии и оснований для расторжения с ним контракта нет. Наиболее вероятным выходом из данной ситуации представляется расторжение контракта по инициативе самого служащего.

В качестве одного из способов решения данной проблемы можно предложить скорректировать норму пункта 4 статьи 26 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и взаимосвязанные с ней статьи, обязав субъекты Федерации наделять все территориальные комиссии статусом юридического лица, а их председателям, в свою очередь, придавать статус лиц, занимающих государственную должность в соответствующем регионе. Однако эта практика может оказаться излишней ввиду того, что многие территориальные комиссии осуществляют свои полномочия на территориях со сравнительно небольшим количеством избирателей, и передавать им надлежащий комплекс имущественных и неимущественных прав, осуществлять затраты на содержание штата не всегда целесообразно. Согласно данным Избирательной комиссии Иркутской области на 1 января 2019 года, численность избирателей в административно-территориальных единицах области варьировалась от 183 тысяч (г. Ангарск) до 3 тысяч (Катангский район). Если же законодатель пойдет по пути укрупнения территорий в целях уравнивания количества избирателей, это также будет затруднительно хотя бы ввиду исключительной сложности перемещения в малозаселенных районах на большие расстояния, что

особенно актуально для северных территорий Иркутской области.

При этом следует учитывать, что данная проблема актуальна только для тех субъектов Российской Федерации, которые идут по пути формирования системы территориальных комиссий с возложением на них полномочий избирательных комиссий муниципальных образований. Ввиду того, что формирование самостоятельных муниципальных органов, организующих подготовку и проведение выборов, является дополнительной нагрузкой для местных бюджетов, такая практика в субъектах Российской Федерации достаточно распространена. В Иркутской области избирательные комиссии муниципальных образований действуют только в г. Иркутске и г. Нижнеудинске. В этой связи интересен опыт других регионов, таких как Белгородская область, где законодатель пошел от обратного и сформировал муниципальные избирательные комиссии во всех городских округах и муниципальных районах, на которые затем были возложены полномочия территориальных избирательных комиссий. Примечательно, что статья 30 Избирательного кодекса Белгородской области, посвященная порядку формирования и полномочиям территориальных избирательных комиссий, в части 2 напрямую предусматривает наличие у них статуса юридического лица вне зависимости от каких-либо условий и обстоятельств [6].

Еще одной крайне важной проблемой, которая порождается неопределенностью статуса территориальных избирательных комиссий, является невозможность однозначно решить вопрос о взыскании с такой комиссии судебных расходов, понесенных в ходе производства по спорам о защите избирательных прав граждан в рамках главы 24 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Выступающая стороной в суде территориальная комиссия, обладающая статусом юридического лица, владеет обособленным имуществом, имеет расчетный счет и может исполнить присужденную судом обязанность по возмещению расходов другой стороны, в пользу которой состоялось решение [8, с. 61]. Однако территориальная комиссия без статуса юридического лица собственными средствами не обладает, и суду приходится определять источники взыскания необходимых сумм.

Судебная практика по данному вопросу также противоречива. Суды могут возлагать

обязанность по возмещению расходов на вышестоящую комиссию. К примеру, в апелляционном определении от 14 июня 2017 года по делу № 33а-6930/2017 Красноярский краевой суд предписал взыскать с Избирательной комиссии Красноярского края в пользу истца расходы на оплату услуг представителей, понесенные им в связи с рассмотрением дела о признании незаконным решения Территориальной избирательной комиссии Березовского района Красноярского края об исключении его из числа членов участковой избирательной комиссии [2]. Однако данный вариант не является единственно возможным. Так, Суд Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в апелляционном определении от 12 февраля 2019 года по делу № 33а-955/2019 признал необходимым взыскать с Территориальной избирательной комиссии Октябрьского района за счет казны муниципального образования «Сельское поселение Карымкары» в пользу истца судебные расходы, понесенные по административному делу о признании подписей избирателей действительными, признании незаконным постановления территориальной комиссии и возложении обязанности зарегистрировать истца кандидатом на должность главы сельского поселения Карымкары по одномандатному избирательному округу [3]. Представляется, что позиция Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры является более приемлемой, с учетом того, что территориальная комиссия, на которую были возложены полномочия комиссии муниципального образования, получила средства на подготовку и проведение выборов из соответствующего местного бюджета согласно пункту 1 статьи 57 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. Очевидно, что данная ситуация нуждается в урегулировании, которое, на наш взгляд, удобнее и быстрее всего может осуществить Пленум Верховного Суда Российской Федерации путем принятия постановления, содержащего соответствующие разъяснения.

Проблемы определения правового статуса территориальных избирательных комиссий не являются исключительными по своей природе, скорее они порождение системных недостатков избирательного законодательства. Многие исследователи отмечают, что на уровне федеральных законов в России наиболее полно определено положение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и из-

бирательных комиссий субъектов Российской Федерации в системе публичных органов, но на нижестоящих уровнях наблюдается ощутимая недостаточность правового урегулирования статуса избирательных комиссий, что, однако, можно рассматривать как характерную черту государств постсоветского пространства [11, с. 133]. Положительным моментом является то, что существующие в избирательном законодательстве проблемы, в том числе рассмотренные в данной работе, дают стимул к его дальнейшему реформированию, итогом которого должно стать укрепление системы избирательных комиссий в Российской Федерации, придание ей большей стройности и упорядоченности путем совершенствования их правового статуса.

1. *Авакьян, С.А.* Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2015. – 640 с.

2. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 14 июня 2017 г. по делу № 33а-6930/2017. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения: 15.03.2019.

3. Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 12 февраля 2019 г. по делу № 33а-955/2019. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения: 15.03.2019.

4. *Игнатенко, В.В.* Место и роль участковых избирательных комиссий в системе избирательных комиссий в Российской Федерации / В.В. Игнатенко // Избирательное право. – 2013. – № 2. – С. 46–58.

5. Избирательное право и процесс в Российской Федерации : учебное пособие / И.А. Алексеев, Д.С. Белявский, А.А. Свистунов [и др.]. – М. : Проспект, 2015. – 216 с.

6. Избирательный кодекс : закон Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения: 03.04.2019.

7. *Мостовщиков, В.Д.* Территориальная избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования, компетенция : учеб. пособие / В.Д. Мостовщиков. – М. : РЦОИТ, 2003. – 256 с.

8. *Мушкетов, К.М.* Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: к вопросу о соотношении норм конституционного и гражданского права / К.М. Мушкетов // Ленинградский юридический журнал. – 2009. – № 3 (17). – С. 56–67.

9. О территориальных избирательных комиссиях Иркутской области : закон Иркутской области от 11 июля 2008 г. № 41-оз. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения: 03.04.2019.

10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения: 03.04.2019.

11. *Старовойтова, Е.И.* Правовой статус избирательных комиссий на примере избирательного законодательства стран СНГ / Е.И. Старовойтова // Сибирский юридический вестник. – 2014. – № 4. – С. 132–138.

12. *Турищева, Н.Ю.* Актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий / Н.Ю. Турищева // Журнал российского права. – 2016. – № 7. – С. 19–28.

## НОВЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНОМУ ПРАВУ

### Статьи (2018)

1. Авдеева, О.А., Овсянников, П.Ю. Проблемы искажения волеизъявления народа при проведении выборов / О.А. Авдеева, П.Ю. Овсянников // Вестник современных исследований. – 2018. – № 10.8 (25). – С. 6–8.

2. Авилов, Я.Д. Эволюция условий реализации пассивного избирательного права на выборах Президента Российской Федерации в 2012–2018 гг. / Я.Д. Авилов // Юридический мир. – 2018. – № 8. – С. 27–30.

3. Азахрин, А.В., Суркова, О.Е. Электоральные предпочтения политических партий / А.В. Азахрин, О.Е. Суркова // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 6 (121). – С. 393–395.

4. Акунченко, Е.А. Коррупция и коррупционная преступность в избирательном процессе / Е.А. Акунченко // Право и политика. – 2018. – № 8. – С. 28–42.

5. Акчурин, А.Р. О совершенствовании процессуальной основы рассмотрения судами избирательных споров / А.Р. Акчурин // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2018. – № 3 (94). – С. 132–135.

6. Большаков, Л.М. Ограничение конституционной свободы слова в период предвыборной агитации / Л.М. Большаков // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. – 2018. – Т. 18. – № 2. – С. 65–68. – (Сер.: Право).

7. Бондаренко, А.В., Джадан, Е.И. К вопросу о реализации принципов избирательного права в России и зарубежных странах / А.В. Бондаренко, Е.И. Джадан // Аллея науки. – 2018. – Т. 1. – № 7 (23). – С. 775–778.

8. Босова, Е.Н. Всеобщая декларация прав человека и избирательное право граждан / Е.Н. Босова // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. – 2018. – № 3-3. – С. 80–85.

9. Вантеева, Т.В. Порядок выдвижения и регистрации кандидатов на выборную должность / Т.В. Вантеева // Избирательное право. – 2018. – № 1 (37). – С. 42–50.

10. Василенко, Г.Н., Лобанова, И.К. Предупреждение совершаемых юридическими лицами правонарушений, посягающих на избирательные права граждан / Г.Н. Василенко, И.К. Лобанова // Административное право и процесс. – 2018. – № 11. – С. 61–65.

11. Головкин, Р.Б., Филимонова, А.И. Формирование привычки правомерного поведения (на

примере формирования механизма реализации активного избирательного права) / Р.Б. Головкин, А.И. Филимонова // Вестник Владимирского юридического ин-та. – 2018. – № 2 (47). – С. 164–167.

12. Гузий, А.Е. «Избирательное» право (практика применения норм о местном референдуме на территории городского округа) / А.Е. Гузий // Вестник Омской юридической академии. – 2018. – Т. 15. – № 2. – С. 142–147.

13. Дегтярев, А.А. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательной комиссии: спорные вопросы толкования основного состава преступления / А.А. Дегтярев // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 5 (120). – С. 220–228.

14. Джаримок, Т.Р. Роль политических партий в осуществлении пассивного избирательного права / Т.Р. Джаримок // Юридический факт. – 2018. – № 24. – С. 3–5.

15. Диноршоев, А.М., Сафарзода, Н.Р. Понятие и стадии избирательного процесса / А.М. Диноршоев, Н.Р. Сафарзода // Правовая жизнь. – 2018. – № 1 (21). – С. 59–67.

16. Досумов, С.Т. Избирательное право: феномен и генезис формирования / С.Т. Досумов // Colloquium-journal. – 2018. – № 11-10 (22). – С. 17–19.

17. Жмуров, Д.В. Подкуп избирателей: взгляд криминолога / Д.В. Жмуров // Избирательное право. – 2018. – № 1 (37). – С. 7–16.

18. Жук, Е.А. Нарушения избирательных прав граждан: помарки как повод для отклонения подписей в поддержку выдвижения кандидата / Е.А. Жук // Студенческий вестник. – 2018. – № 17 (37). – С. 42–44.

19. Зинченко, Е.Ю., Хазов, Е.Н. Правовые проблемы соблюдения международных избирательных стандартов в национальном избирательном праве / Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – Т. 1. – № 1. – С. 36–39.

20. Золоторева, Л.И. К вопросу о разработке и принятии избирательного кодекса Российской Федерации / Л.И. Золоторева // Образование и наука в России и за рубежом. – 2018. – № 9 (44). – С. 292–298.

21. Зорин, О.Л., Машин, В.Н., Сагитов, Р.А. Военнослужащие Вооруженных сил Российской Федерации как участники избирательного процесса / О.Л. Зорин, В.Н. Машин, Р.А. Сагитов // Военное право. – 2018. – № 1 (47). – С. 73–81.

22. Ильинных, А.В., Потужняя, М.А. Виды административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан



/ А.В. Ильинных, М.А. Потужняя // Основные тенденции государственного и общественного развития России: история и современность. – 2018. – № 1. – С. 103–108.

23. Кабышев, С.В. Тенденции развития законодательства о выборах президента Российской Федерации / С.В. Кабышев // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – 2018. – № 6 (46). – С. 105–111.

24. Казановская, Ю.А. Развитие избирательного законодательства в странах Содружества Независимых Государств / Ю.А. Казановская // Известия Юго-Западного гос. ун-та. – 2018. – Т. 8. – № 2 (27). – С. 43–49. – (Сер.: История и право).

25. Калиногорский, А.А. Ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах / А.А. Калиногорский // Вестник современных исследований. – 2018. – № 10.8 (25). – С. 18–24.

26. Калугин, Д.А. Причины криминализации и особенности квалификации незаконных выдачи и получения избирательного бюллетеня, бюллетеня голосования на референдуме (ст. 1422 УК) / Д.А. Калугин // Вестник современных исследований. – 2018. – № 6.2 (21). – С. 427–430.

27. Кирина, К.С. Административная ответственность за правонарушения законодательства о выборах и референдумах / К.С. Кирина // Аллея науки. – 2018. – Т. 1. – № 10 (26). – С. 672–675.

28. Крылова, М.А. Нормативное регулирование PR-технологий в области избирательного права / М.А. Крылова // Теории и проблемы политических исследований. – 2018. – Т. 7. – № 1А. – С. 234–240.

29. Крючков, А.В. Обзор научных публикаций по вопросам избирательного права в России за 2018 год / А.В. Крючков // Аллея науки. – 2018. – Т. 3. – № 9 (25). – С. 562–571.

30. Кузнецова, Н.Н. Нарушения тайны голосования как форма воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан / Н.Н. Кузнецова // Юридическая наука. – 2018. – № 3. – С. 110–114.

31. Купаев, А.А. Вопросы закрепления и реализации избирательных прав граждан, находящихся на лечении в лепрозории / А.А. Купаев // Теория и практика общественного развития. – 2018. – № 6 (124). – С. 82–84.

32. Лолаева, А.С., Хадиков, А.К. Перспективы принятия избирательного кодекса Российской Федерации / А.С. Лолаева, А.К. Хадиков // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 6. – С. 47–49.

33. Макарецев, А.А., Юсубов, Э.С. Выборы в Верховный совет СССР 1937 года как этап фор-

мирования отечественного избирательного права и процесса / А.А. Макарецев, Э.С. Юсубов // Гражданин. Выборы. Власть. – 2018. – № 4. – С. 48–61.

34. Мураев, П.П., Соловьева, Н.А. Уголовно-правовая политика в сфере безопасности при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти / П.П. Мураев, Н.А. Соловьева // Legal Concept. – 2018. – Т. 17. – № 2. – С. 39–45.

35. Ноева, А.В., Степанова, А.А. Проблемы возмещения морального вреда за нарушение избирательных прав граждан / А.В. Ноева, А.А. Степанова // Студенческий вестник. – 2018. – № 8-1 (28). – С. 50–52.

36. Панышин, Д.И. Теоретические аспекты принципа гласности в избирательном процессе / Д.И. Панышин // Избирательное законодательство и практика. – 2018. – № 1. – С. 10–13.

37. Париков, А.А. Вина по избирательному праву: понятие, особенности, проблемы правоприменительной практики / А.А. Париков // Аллея науки. – 2018. – Т. 1. – № 4 (20). – С. 410–413.

38. Пащенко, И.Ю. Некоторые особенности регулирования ответственности за нарушение избирательных прав в Европе и России / И.Ю. Пащенко // Гражданин. Выборы. Власть. – 2018. – № 1. – С. 58–63.

39. Полянская, А.А. Муниципальные выборы в северных территориях Красноярского края: проблемы реализации избирательных прав граждан / А.А. Полянская // Аллея науки. – 2018. – Т. 3. – № 5 (21). – С. 864–869.

40. Прохоренко, Д.В. Вопросы интеллектуальной собственности при проведении предвыборной агитации / Д.В. Прохоренко // Избирательное право. – 2018. – № 1 (37). – С. 51–58.

41. Саидов, С.А. Конституционно-правовые особенности избирательного процесса в Республике Таджикистан / С.А. Саидов // Государствоведение и права человека. – 2018. – № 2 (10). – С. 58–61.

42. Саламатова, М.С. Институт лишения избирательных прав в Советской России: от конституции 1918 года к конституции 1936 года / М.С. Саламатова // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. – 2018. – № 3. – С. 125–144.

43. Сафронова, М.Д., Марков, П.Н. Выборы как элемент народовластия в Российской Федерации / М.Д. Сафронова, П.Н. Марков // Colloquium-journal. – 2018. – № 11-10 (22). – С. 51–53.

44. Слободчикова, С.Н. Принцип свободных выборов как международный избирательный стандарт / С.Н. Слободчикова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 6 (73). – С. 67–73.

## К ЮБИЛЕЮ ВИКТОРА ВАСИЛЬЕВИЧА ИГНАТЕНКО



Свое 60-летие в феврале отметил видный государственный деятель, ученый-правовед, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России, главный редактор научно-практического юридического журнала «Избирательное право» Виктор Васильевич Игнатенко.

Он родился 26 февраля 1959 года в поселке Архара Амурской области. Выбрав для себя юридическую стезю, Виктор Васильевич в 1981 году с отличием окончил юридический факультет Иркутского государственного университета и сразу получил предложение преподавать на этом же факультете.

Склонности Виктора Игнатенко к аналитической работе и научным изысканиям нашли применение, когда он поступил в очную аспирантуру Свердловского юридического института. Он блестяще завершил обучение в 1989 году, под научным руководством профессора Д.Н. Бахраха защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Оценочные понятия в законодательстве об административной ответственности».

Но не только научная стезя вызывала большой интерес у Виктора Васильевича, но и политическое поприще, где наиболее ярко

раскрылись его организаторские таланты, блестящий интеллект и ораторское мастерство.

В 1990 году он был избран депутатом Иркутского областного Совета народных депутатов. С 1991 по 1994 год работал председателем Иркутского областного Совета народных депутатов. К слову, он оказался одним из самых молодых в стране председателей советов такого уровня.

В 1994 году Виктор Васильевич вернулся на преподавательскую работу, был профессором юридического факультета Иркутской государственной экономической академии (ныне Байкальский государственный университет).

В 1996 году Виктор Игнатенко принял решение вернуться в публичную политику, был избран депутатом Законодательного собрания Иркутской области, возглавил комитет по социально-культурному законодательству. Однако он недолго занимался парламентской работой.

С 1997 года его судьба тесно связана с избирательной системой региона, он был избран председателем Избирательной комиссии Иркутской области. На этой должности Виктор Игнатенко сумел сформировать один из лучших профессиональных коллективов в стране, организовать серьезный правовой блок, активную издательскую деятельность и просветительскую работу. По инициативе Виктора Васильевича был учрежден целый ряд научных и общественно-политических изданий, нацеленных на повышение гражданской культуры, интереса к избирательному праву и процессу.

В феврале 2009 года Виктор Игнатенко был назначен директором Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского». Под его руководством институт занимался разработкой не только регионального законодательства, но и обширной экспертной деятельностью.

С августа 2009 года профессиональные таланты Виктора Васильевича были призваны на службу исполнительной власти. Он работал в должности заместителя губернатора Иркутской области – полномочного представителя губернатора и правительства Иркутской области в Законодательном Собрании Иркутской области. Но судьба вновь привела его в избира-

тельную систему, с декабря 2010 года его снова избрали руководителем облзбиркома.

Затем был очередной виток карьеры в исполнительной власти: с октября 2013 года Виктор Игнатенко работал в региональном правительстве. Он занимал пост заместителя губернатора Иркутской области, первого заместителя председателя правительства области, первого заместителя губернатора региона.

Спустя три года был назначен научным руководителем Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского».

С 20 декабря 2017 года по решению Законодательного Собрания Иркутской области Виктор Игнатенко стал Уполномоченным по правам человека в Иркутской области.

Наряду с блестящей политической карьерой Виктор Васильевич никогда не оставлял научные изыскания. Он является доктором юридических наук (1999 год), профессором (2001 год), специалистом в области конституционного и административного права. Автор более 260 научных публикаций, соавтор учебников по конституционному праву и избирательному праву, а также научно-практических комментариев Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и федеральных законов об основных гарантиях избирательных прав, выборах депутатов Государственной Думы, общих принципах организации местного самоуправления. Входил до 2010 года в состав научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

На протяжении многих лет Виктор Игнатенко являлся членом диссертационных советов по защите кандидатских и докторских диссертаций по юридическим наукам при Тюменском государственном университете и Дальневосточном федеральном университете. В настоящее время – член диссертационного совета при Уральском государственном юридическом университете. Виктор Васильевич много времени уделяет своим ученикам – аспирантам, которые работают над диссертациями по актуальным проблемам конституционного и административного права. Под его научным руководством были подготовлены и защищены 10 кандидатских диссертаций.

Обширность научных интересов Виктора Васильевича вызывает восхищение. Он зани-

мается исследованием проблем обеспечения правового качества законов в правотворческой деятельности, изучением механизма административно-деликтного законотворчества, анализом теоретических и прикладных вопросов функционирования института конституционно-правовой ответственности в российском избирательном праве.

Он продолжает активную законотворческую деятельность, разрабатывая законы, направленные на защиту интересов и прав граждан. Виктор Игнатенко принимал непосредственное участие в работе Конституционного совещания по подготовке проекта Конституции Российской Федерации (1993 год), а также в работе ряда рабочих групп по подготовке проектов федеральных законов.

Помимо этого, Виктор Васильевич стал членом Союза журналистов России. Его перу принадлежат несколько историко-публицистических книг и более сотни статей научно-популярного и просветительского характера, в том числе по актуальным вопросам правовой жизни России. В 2000 году по инициативе Виктора Игнатенко был основан «Академический юридический журнал» – одно из наиболее известных региональных периодических научных изданий в области права. Также он является председателем редакционной коллегии газеты «Право выбора».

Виктор Игнатенко неоднократно удостоивался государственных наград и поощрений, среди которых почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации» (2003 год), почетный знак Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «За заслуги в организации выборов» (2005 год), знак отличия «За заслуги перед Иркутской областью» (2005 год), благодарность Президента Российской Федерации (2006 год), медаль ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени (2008 год), почетная грамота Губернатора Иркутской области (2008 год), почетная грамота Законодательного Собрания Иркутской области (2009 год), Почетная грамота Генерального прокурора Российской Федерации (2014 год), Почетный знак Конституционного Суда Монголии (2017 год).

Редакция научно-практического юридического журнала «Избирательное право» сердечно поздравляет Виктора Васильевича с юбилеем, желает достижения всех поставленных амбициозных целей, ярких научных событий и долголетия.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

Думикян Ани Арзумановна – консультант отдела общественных связей, информации и издательской детальности аппарата Избирательной комиссии Иркутской области (664027, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 1а, e-mail: anidum.777@mail.ru);

Игнатенко Виктор Васильевич – доктор юридических наук, профессор, Уполномоченный по правам человека в Иркутской области, заслуженный юрист Российской Федерации (664011, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, д. 40, офис 807, e-mail: ignatenko\_v59@mail.ru);

Котельников Алексей Дмитриевич – студент 4-го курса Юридического института Иркутского государственного университета (664082, г. Иркутск, мкр. Университетский, ул. Улан-Баторская, д. 10, e-mail: adk8897@yandex.ru);

Литвиненко Анастасия Николаевна – студентка 4-го курса Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (664011, Иркутская обл., г. Иркутск, ул. Некрасова, д. 4, e-mail: nastya.litvinenko.1997@mail.ru);

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

Рымарев Дмитрий Сергеевич – кандидат юридических наук, заместитель начальника правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области (664027, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 1а, e-mail: rds-2002@mail.ru);

Слободчикова Светлана Николаевна – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Байкальского государственного университета (664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11, e-mail: sveta150189@gmail.com);

Сошин Алексей Александрович – подполковник полиции, старший преподаватель кафедры специальной подготовки Восточно-Сибирского института МВД России (664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, д. 110, e-mail: soshin1974@gmail.com);

Якимова Екатерина Михайловна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правового обеспечения национальной безопасности Байкальского государственного университета (664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11, e-mail: yakimova\_katerin@mail.ru).



