

Фонд правовых проблем федерализма
и местного самоуправления

Правовые позиции избирательных комиссий России

Под редакцией
Заслуженного юриста Российской Федерации
С.В. Кабышева

Москва-2016

УДК 342.8;342.84;324

ББК 67.400.5

П 68

Рекомендована к публикации секцией по вопросам организации избирательного процесса Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК Российской Федерации

Рецензенты:

Сивицкий В.А. руководитель Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор.

Юсубов Э.С. председатель избирательной комиссии Томской области, кандидат юридических наук, доцент.

Авторский коллектив:

Кабышев Сергей Владимирович (Введение, гл.1 и 8 в соавторстве, заключение); **Комарова Валентина Викторовна** (гл.1, 8 и 9 в соавт.); **Ермаков Алексей Дмитриевич** (гл.2-5, 6, 7 и 9 в соавт.); **Мазаев Дмитрий Владимирович** (гл. 10); **Садовникова Галина Дмитриевна** (гл.1, 8 и 9 в соавт.); **Попова Олеся Олеговна** (гл.7 в соавт.); **Дмитриев Дмитрий Олегович** (гл. 6 в соавт.),

П 68 Правовые позиции избирательных комиссий России / Под ред. С.В. Кабышева. – М.: Формула права. 2016. – 376 с.

В данной книге проведен анализ правоприменительной практики избирательных комиссий по вопросам организации и проведения выборов, делам по защите избирательных прав граждан Российской Федерации. Обоснована концепция правовых позиций избирательных комиссий как средства обеспечения единообразного применения избирательного законодательства, проведена их классификация и критерии выделения.

УДК 342.8;342.84;324

ББК 67.400.5

ISBN 978-5-8467-0078-9

© «Формула права», 2016.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Концепция правовых позиций избирательных комиссий России.....	9
Глава 2. Правовые позиции избирательных комиссий по вопросам назначения выборов.....	88
Глава 3. Правовые позиции избирательных комиссий по вопросам формирования избирательных округов.....	102
Глава 4. Правовые позиции избирательных комиссий по вопросам составления списков избирателей.....	126
Глава 5. Правовые позиции избирательных комиссий по вопросам выдвижения и регистрации кандидатов.....	134
Глава 6. Правовые позиции избирательных комиссий по вопросам финансирования избирательной кампании.....	172
Глава 7. Правовые позиции избирательных комиссий по вопросам информирования избирателей и предвыборной агитации.....	183
Глава 8. Правовые позиции избирательных комиссий по вопросам участия политических партий в выборах.....	296
Глава 9. Правовые позиции избирательных комиссий по вопросам избирательных систем.....	321
Глава 10. Судебные правовые позиции и правовые позиции избирательных комиссий по делам о защите избирательных прав.....	337
Заключение	358
Библиография	367

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы данного исследования обусловлена возросшим влиянием правовых позиций избирательных комиссий на правоприменительную практику и судопроизводство по делам о защите избирательных прав граждан Российской Федерации, в сфере организации и деятельности избирательных комиссий.

В юридической науке и правоприменительной практике достаточно широко исследованы вопросы, связанные с правовыми позициями судебных органов, в первую очередь – Конституционного Суда Российской Федерации (Бондарь Н.С., Витрук Н.В., Гаджиев Г.А., Лазарев Л.В, Кряжкова О.Н., Хабриева Т.Я., Эбзеев Б.С. и др.), судов общей юрисдикции (Колушин Е.И.). Однако, отсутствуют исследования, посвященные правовым позициям избирательных комиссий.

Вместе с тем, правовые позиции избирательных комиссий представляют собой объективно существующее правовое явление. В настоящее время в системе избирательных комиссий накоплен значительный по объему эмпирический материал правовых позиций по различным вопросам компетенции, подлежащий обобщению и правовому анализу.

Изложенное обуславливает необходимость проведения имеющего практическую значимость научного исследования по заявленной проблематике. Изучение практики формирования избирательными комиссиями на основе действующего законодательства своих правовых позиций, как средства обеспечения единообразного применения избирательного законодательства в рамках проводимого научного исследования предполагает:

- 1.Объединение по единому критерию (тематике) решений избирательных комиссий с целью выявления правовых позиций избирательных комиссий.

Особую значимость правовые позиции избирательных комиссий приобретают по тем категориям дел, которые до-

статочно редко становятся предметом рассмотрения судов общей юрисдикции (в частности, это такие нарушения избирательного законодательства, которые не влекут правовых последствий в виде отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), исключения кандидатов из заверенного списка кандидатов).

2. Выработка методики выделения правовых позиций в решениях избирательных комиссий (поскольку правовой позицией является не всякое «прецедентное» решение комиссии, а лишь обладающее свойствами устойчивости и обязательности).

3. Определение субъектов правовых позиций.

4. Характеристика форм объективации (документального оформления) правовых позиций избирательных комиссий.

В соответствии с указанными критериями, выявлению и анализу в рамках проводимого исследования подлежат правовые позиции избирательных комиссий по вопросам организации и проведения выборов по делам о защите избирательных прав граждан РФ, по следующим основным направлениям деятельности избирательных комиссий и стадиям избирательного процесса:

- Назначение выборов (будут проанализированы пробелы избирательного законодательства и правовые позиции избирательных комиссий, связанные с данной стадией избирательного процесса, возникающие при осуществлении действий по принятию и опубликованию решения о назначении выборов);

- Формирование избирательных округов (будут проанализированы пробелы избирательного законодательства и правовые позиции избирательных комиссий, связанные с реализацией принципа равенства избирательных округов, образования «спецокругов», использования различных видов избирательных систем);

- Списки избирателей (будут проанализированы пробелы

избирательного законодательства и правовые позиции избирательных комиссий по вопросам составления списков избирателей, включения граждан в списки избирателей);

-Выдвижение и регистрация кандидатов (будут проанализированы пробелы избирательного законодательства и правовые позиции избирательных комиссий на данной стадии избирательного процесса, в том числе: определение сроков выдвижения кандидатов, списков кандидатов; различных оснований отказа в регистрации кандидатов, списков кандидатов, исключения кандидатов из списка кандидатов);

-Финансирование избирательной кампании (будут проанализированы пробелы избирательного законодательства и правовые позиции избирательных комиссий, связанные с формированием избирательных фондов, внесением пожертвований, расходованием средств избирательных фондов);

-Информирование избирателей и предвыборная агитация (будут проанализированы пробелы избирательного законодательства и правовые позиции избирательных комиссий, касающиеся выпуска и распространения агитационных материалов, использования изображений в агитационных материалах, агитация в СМИ, разграничения информирования и предвыборной агитации);

-Участие политических партий в выборах (будут проанализированы пробелы избирательного законодательства и правовые позиции избирательных комиссий, связанных с участием избирательных объединений в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления);

-Избирательные системы (будут проанализированы пробелы избирательного законодательства и правовые позиции избирательных комиссий, связанные с применением различных видов избирательных систем, рассмотрены возникающие при этом правовые проблемы);

-Рассмотрение судами дел о защите избирательных прав и правовые позиции избирательных комиссий (будут проанализированы пробелы избирательного законодательства и правовые позиции избирательных комиссий в сфере защиты

избирательных прав участников избирательного процесса, затрагивающие вопросы деятельности избирательных комиссий, взаимоотношений избирательных комиссий и судов, конкуренции правовых позиций избирательных комиссий и судов).

Настоящая книга продолжает тематический цикл работ авторов, посвященных основам организации и проведения выборов:

Выборы депутатов Государственной Думы России: организационно-правовые вопросы / Под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2002.

Правовое сопровождение избирательной кампании. Учебно-практическое пособие / Под ред. С.В. Кабышева и И.В. Лексина. – М.: Формула права, 2003.

Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» / Под ред. С.В. Кабышева и А.Е. Постникова. – М.: Формула права – Издательский дом «Городец», 2003.

Правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации. Монография / Под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха. – М.: Формула права, 2005.

Выборы Президента Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу (методическое пособие)/ Под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха. – М.: Формула права, 2009.

Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. В.В. Комаровой. М., Юркомпани, 2009.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу (методическое пособие)/ Под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха. – М.: Формула права, 2011.

Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. М.: Городец, 2015.

Данная книга адресована всем участникам избирательного процесса, она может быть использована в преподавании курса избирательного права и процесса студентам юридических вузов и факультетов.

С.В. Кабышев

Глава 1.

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ РОССИИ

Избирательные комиссии – коллегиальные органы, формируемые в соответствии с российским законодательством, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов и референдумов. Система избирательных комиссий состоит из Центральной избирательной комиссии России (далее-ЦИК), избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссии муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных (районные, городские и др.) и участковых комиссий.

ЦИК России, в соответствии Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – независимый коллегиальный федеральный государственный орган, организующий подготовку и проведение федеральных выборов и референдумов, действующий на постоянной основе и являющийся юридическим лицом (ст.21, п.1, 2, 8; ст.20, п.12).

ЦИК России состоит из 15 членов с правом решающего голоса. Комиссия принимает решения по основным вопросам своей компетенции на заседаниях, большинством от установленной численности либо от числа присутствующих членов (в зависимости от характера вопроса). Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе, срок ее полномочий - пять лет.

Полномочия ЦИК России, кроме того, устанавливаются Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», федеральными законами «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О гарантиях равенства парламент-

ских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами», «О политических партиях» и др.

В компетенцию ЦИК входит:

осуществление контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

осуществление мер по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования (обнародования) итогов голосования и результатов выборов, референдумов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет»;

оказание правовой, методической и организационно-технической помощи комиссиям;

установление нормативов, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы;

рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принятие по указанным жалобам (заявлениям) мотивированных решений.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации (ИКСы России) — действуют на постоянной основе, участвуют в организации федеральных выборов, организуют региональные выборы (выборы депутатов законодательных органов).

Территориальные избирательные комиссии — действуют на постоянной основе, формируются на территории городов и районов, участвуют в организации федеральных и регио-

нальных выборов, на них могут возлагаться полномочия избирательных комиссий муниципальных образований.

Избирательные комиссии муниципальных образований — действуют на постоянной основе, формируются на территории муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, внутригородских территорий городов федерального значения). Организуют выборы в органы местного самоуправления (муниципальные выборы), местные референдумы и голосования. На них могут возлагаться полномочия территориальных избирательных комиссий.

Окружные избирательные комиссии — формируются незадолго до начала избирательной кампании при проведении выборов депутатов представительного органа по одномандатным или многомандатным избирательным округам на срок полномочий представительного органа, участвуют в проведении выборов депутатов регионального или местного уровня, проводимых по мажоритарной или смешанной избирательной системе. Окружная комиссия может не формироваться, если ее полномочия возлагаются на комиссию другого уровня.

Участковые избирательные комиссии с 1 ноября 2012 года приобрели статус постоянно действующих комиссий в течение всего срока их полномочий, установленного п. 2 ст. 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. 02.07.2013), теперь они формируются сроком на 5 лет (обычно примерно за месяц до дня голосования) на территориях избирательных участков при проведении выборов любого уровня, их полномочия истекают не ранее, чем через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов, референдума. На эти комиссии ложится непосредственная работа по организации голосования и подсчета голосов избирателей.

А.В.Иванченко считает систему избирательных комиссий государственно-общественной структурой, высшие уровни

которой являются государственными органами, а остальные – представляют собой общественные образования, решения которых по вопросам, связанным с проведением выборов, также обязательны¹. Порядок формирования избирательных комиссий, их компетенция и властные полномочия не оставляют сомнений в их публично-властной природе независимо от того, работают ли они на постоянной основе или нет. По справедливому замечанию А.С. Автономова, избирательные органы во всем мире создаются таким образом, чтобы они могли функционировать достаточно независимо от других государственных органов². Следует отметить, что из 1, 5 миллиона членов избирательных комиссий, только 5 тысяч человек работают на постоянной основе. Избирательные комиссии представляют собой особый вид публично-властных органов, составляющих единую систему. При этом ЦИК России входит в систему федеральных государственных органов, региональные и территориальные избирательные комиссии – в систему региональных государственных органов, комиссии муниципальных образований – в систему муниципальных органов³.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется через различные организационные и правовые формы. Важнейшей формой объективации их деятельности является издание правовых актов в которых выражается коллективная воля членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Пункт 3 статьи 3 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» устанавливает, что «нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации принимаются в целях обеспечения единообразного применения настоящего Федерального конституционного закона, федеральных законов при подготовке и проведении референдума».

1 ~ Иванченко, А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика (монографическое исследование). / А.В.Иванченко. - М.: Издательство «Весь Мир», 1996. – С.52.

2 ~ Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002. С. 19-23.

3 ~ Макарецв А.А., Юсубов Э.С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. –М.: Юрлитинформ, 2013, с.114-117.

В соответствии с пунктом 13 статьи 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпунктом 3 статьи 19 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» ЦИК России наделена полномочиями принимать инструкции по вопросам единообразного применения федеральных законов о выборах.

Пункт 3 статьи 25 Федерального Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает право ЦИК принимать инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения настоящего Федерального закона.

Акты избирательных комиссий обязательны к исполнению всеми субъектами избирательного и референдумного процесса (ст. 10 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», ст. 20 п.13 Федерального закона об основных гарантиях), не подлежат государственной регистрации, не могут быть отменены законодательными и исполнительными органами власти, а могут быть оспорены только в вышестоящей комиссии либо в суде.

Правотворчество избирательных комиссий является формой реализации их законодательной компетенции и важнейшей гарантией избирательных прав граждан⁴.

Осуществляя правотворческую деятельность, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации создают необходимую нормативную базу, а также соответствующие предпосылки и условия для применения форм прямой демократии, реализуя имеющиеся нормы законодателя, дополняя и конкретизируя их в своих нормативных актах⁵.

4 ~ Вискулова В.В. Правотворчество избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан //Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 37-41;

5 ~ Галушко, В. Ф. Правотворчество избирательных комиссий субъектов Российской Федерации :Вопросы теории и практики : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Краснодар. 2005. -32 с.

Избирательные комиссии субъектов РФ для реализации своих полномочий принимают правовые акты, именуемые, как правило, «решения»⁶. Решения избирательной комиссии субъекта РФ, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий. Решения ИКСа, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума⁷.

Вместе с тем, следует отметить, что в законодательстве исчерпывающим образом не определен общий перечень правовых актов избирательных комиссий. Комиссиями принимаются правовые акты, имеющие различные формы и юридическую силу. Среди них: постановления, решения, инструкции, положения, заключения, разъяснения, правила, методические рекомендации и т.п.

По характеру предписаний правовые акты Комиссии подразделяются на нормативные и ненормативные (правоприменительные).

Нормативные правовые акты ЦИК России содержат общеобязательные правила (нормы права), действие которых не ограничивается однократным применением и регулируют общественные отношения, связанные с выборами органов государственной власти и органов местного самоуправле-

6 ~ См. например: Закон Красноярского края от 25.05.2007 № 1-25 «Об Избирательной комиссии Красноярского края». URL.: <http://www.krskstate.ru/izbirkom/polnomoch/normacts>

7 ~ См. например: Статья 6. Закона Иркутской области «Об избирательной комиссии Иркутской области». Принят постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 25 июня 2008 года № 44/25а-ЗС (в ред. Законов Иркутской области от 09.12.2009 № 98/64-оз, от 08.11.2010 № 100-ОЗ, от 06.05.2011 № 23-ОЗ, от 11.05.2012 № 45-ОЗ). URL.: <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/wa/BEF2CD1F-63DD-4376-8995-7D64AB3ABC87.html>

ния⁸. Нормативный характер, в частности, имеют: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 19/137-4 «О Положении об обеспечении безопасности информации в Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 7 августа 2003 г. г. (в ред. от 27 сентября 2006 г.) № 20/144-4 «О временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 ноября 2003 г. № 49/463-4 «Об утверждении Инструкции по организации доступа к персональным данным и иной конфиденциальной информации, обрабатываемой на комплексах средств автоматизации ГАС «Выборы», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 февраля 2007 г. (в ред. от 19 ноября 2008 г.) «Об Инструкции по размещению данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в сети Интернет», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 18 апреля 2007 г. (в ред. от 6 июля 2007 г.) № 4/24-5 «Об Инструкции о порядке и формах учета и отчетности политической партии, ее регионального отделения о поступлении средств в избирательные фонды и расходовании этих средств при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 мая 2007 г. № 6/53-5

8 ~ В Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» дано легальное определение нормативного правового акта и правовых норм. «Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Под правовыми нормами принято понимать общеобязательные государственные предписания постоянного или временного характера, рассчитанные на многократное применение».

«Об Инструкции о порядке и формах учета и отчетности кандидатов о поступлении средств в избирательные фонды и расходовании этих средств при проведении выборов Президента Российской Федерации», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 2007 г. (в ред. от 22 января 2008 г.) № 18/153-5 «Об Инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информации с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при проведении выборов Президента Российской Федерации».

Нормативные акты ЦИК РФ не вводят новых избирательных процедур. Их принятие, в основном, направлено на конкретизацию соответствующих законов и обеспечение их единообразного применения. На этом основании Р.Т. Биктагиров и О.Ю. Вельяшев не признают за актами избирательных комиссий публично-властного характера⁹.

Но так ли здесь все однозначно?

Академик О.Е. Кутафин считал, что в тех случаях, когда в законах содержится прямое указание на то, что определенные отношения регулируются актами избирательных комиссий, ЦИК принимает акты, содержащие правовые нормы, имеющие первичный характер¹⁰. В этом случае никаких вопросов по поводу нормативности этих актов не возникает. Так, в соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 6 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», ЦИК России устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума в части, не урегулированной федеральными законами. Принятие неко-

9 ~ Биктагиров Р. Т., Вельяшев О. Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Рос. центр обучения избират. технологиям при Центр. избират. комис. РФ. - М.: РЦОИТ, 2006. - С. 24.

10 ~ Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 133-134.

торых нормативных правовых актов ЦИК России предусмотрено пунктом 11 статьи 16, пунктом 7 статьи 57, пунктами 14 и 15 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрено издание ЦИК России более тридцати нормативных правовых актов, устанавливающих порядок учета и отчетности по средствам избирательных фондов, порядок использования технических средств подсчета голосов, порядок электронного голосования и др .

Специфика нормотворческой деятельности ЦИК России заключается в том, что согласно пункту 13 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статьи 6 Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации для вступления в силу нормативных актов ЦИК России их государственная регистрация не требуется. Вместе с тем, большинство нормативных правовых актов ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации прямо или косвенно затрагивает права и свободы граждан. Процедура государственной регистрации, по мнению некоторых исследователей, могла бы способствовать не только повышению качества нормативных правовых актов избирательных комиссий, но и содействовать более полной реализации прав и свобод участников избирательного процесса¹¹.

Кроме того, следует выделить нормативно-технические акты, издаваемые ЦИК России. Например, нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о нормативах технологического оборудования избирательных комиссий (кабины для голосования, ящики для голосования), о нормативах изготовления и способах защиты избирательных документов, о форме списков избирателей, о

¹¹ ~ Красинский В.В. *О правовой природе актов избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2009. № 11. С. 20.*

форме удостоверений членов избирательных комиссий, образцах печатей.

Большая часть актов комиссий носит правоприменительный характер, поскольку избирательные комиссии являются, в первую очередь, правоприменительными органами. Правоприменительная деятельность избирательных комиссий подчинена задаче наиболее полной реализации избирательных прав граждан. Среди правоприменительных актов ЦИК России следует выделить акты нормативного толкования (т.н. интерпретационные акты). Данные акты не создают новых норм права. Их значение заключается в уточнении и разъяснении действующего права в целях его правильной и эффективной реализации. По мнению С.С.Алексеева, «толкование – необходимый, обязательный элемент при реализации права», необязательно связанный с недостатками или неясностями закона»¹².

В юридической литературе отмечается, что правоприменительное толкование зачастую оказывается важнейшим, а иногда – практически единственным, средством приспособления закона к бесконечно возникающим и динамично развивающимся общественным отношениям. Правоприменительное толкование есть осуществляемая в связи с правоприменением и выражающаяся в особых актах познавательная и интерпретационная деятельность органов государства, уполномоченных общественных объединений, должностных лиц и граждан, призванная аргументировать и обосновывать решение юридических дел, обеспечивать внутреннюю согласованность действующего законодательства, единообразие и стабильность юридической практики¹³.

Ненормативные правоинтерпретационные акты, обладающие признаками нормативности, но не являющиеся нормативными правовыми актами, в силу присущих им признаков нормативности могут фиксировать правовые модели обсто-

¹² ~ Алексеев С.С. *Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования.* – М.: «Статут», 1999. С. 126.

¹³ ~ Гагрилов Д. А. *Правоприменительное толкование. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук.* -Саратов, 2000. С. 5.

ятельств, с наступлением которых связываются правовые последствия, способами, аналогичными нормативным правовым актам: непосредственно, путем закрепления общих признаков таких обстоятельств, посредством отсылки к нормативным актам (как правовым, так и неправовым) и ненормативным (как правовым, так и неправовым) и закреплении возможности использования аналогии. В определенных случаях ненормативные правовые акты могут, восполняя пробелы или недостаточную конкретизацию в законодательстве, устанавливая права и обязанности, не предусмотренные нормами права¹⁴.

Акты официального толкования, обладающие признаками нормативных правовых актов, отличаются от нормативных правовых актов тем, что они имеют разные цели в механизме правового регулирования (нормативные правовые акты направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений; акты толкования – на раскрытие смысла, который законодатель вложил в норму (толкование ничего нового к содержанию толкуемых норм не прибавляет; понимание правовой нормы, полученное при толковании, было заложено законодателем, охватывается смыслом нормы).

Но в большинстве случаев акты легального толкования нормативного характера, не являющиеся нормативными правовыми актами, разъясняют положения закона о правовых моделях фактических обстоятельств, являющихся основаниями возникновения, изменения или прекращения правоотношения.

Примерами актов нормативного толкования служат: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 сентября 1999 г. № 15/114-3 «О Разъяснениях порядка реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов в период подготовки и проведения выборов депутатов Го-

14 ~ Ростова А. Г. Ненормативные правовые акты как основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений. Автореф. дисс. на соиск.уч. степ. канд. юр. наук. Владимир – 2008.

сударственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 марта 2007 г. № 203/1272-4 «О Разъяснении порядка применения пункта 1.1., подпунктов «в.1», «в.2» пункта 24, подпунктов «б.1», «б.2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1 ноября 2007 г. № 51/432-5 «О разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва» и ряд других актов-разъяснений. Разъяснения, не создавая новых норм права, вместе с тем, обеспечивают единообразное применение федеральных законов.

Особый вид актов толкования образуют акты методического характера. К ним относятся: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 07 апреля 2005 г. № 142/975-4 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и созданных при них контрольно-ревизионных служб по проведению проверок использования бюджетных средств, выделенных избирательным комиссиям, комиссиям референдума для подготовки и проведения федеральных выборов и референдумов», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 марта 2006 г. № 174/1121-4 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб по контролю за избирательными фондами кандидатов, избирательных объединений, достоверностью представленных сведений о доходах и об имуществе», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 мая 2006 г. №

176/1131-4 (в ред. от 12 октября 2007 г.) «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий» и др. Методические рекомендации утверждаются постановлениями или протоколами заседаний Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Несмотря на рекомендательный характер данных документов, предполагающий рекомендуемый вариант поведения субъектов права, Методические рекомендации официально разъясняют избирательное законодательство и обеспечивают его единообразное применение.

Подготовка проектов постановлений, инструкций и иных актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации осуществляется Аппаратом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Процедура рассмотрения проектов нормативных актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации описана в статьях 45-46 Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утвержденного Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 1995 г. (в ред. от 10 декабря 2008 г.) № 7/46-П.

При рассмотрении проекта постановления ЦИК России проводит обсуждение. На голосование ставятся поправки, внесенные только членами Комиссии. После голосования поправок проект постановления принимается в целом. При рассмотрении проекта постановления Комиссия вправе: принять постановление, в том числе с поправками, внесенными в ходе его обсуждения; принять постановление за основу с последующей его доработкой и повторным рассмотрением; отложить обсуждение проекта постановления; отклонить проект постановления.

Часть 2 статьи 9 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляет положение, что норматив-

ные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Все нормативные акты, а также иные решения ЦИК России публикуются в официальном печатном органе ЦИК России – «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». В статье 47 Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации содержится предписание о необходимости передачи нормативных актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в средства массовой информации и размещения указанных актов на Интернет-сайте Комиссии.

ЦИК России в пределах своей компетенции принимает постановления, определяющие статус участников избирательного процесса (индивидуальные акты). Правоприменительные постановления могут также приниматься по вопросам проведения мероприятий, финансирования, по другим текущим вопросам. Некоторые постановления и их отдельные положения носят рекомендательный и оценочный характер, имеют место акты-обращения, отдельные акты имеют внутриведомственный характер. Комиссия принимает решения по жалобам на решения, действия, бездействия нижестоящих комиссий.

В законодательстве и Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отсутствуют виды нормативных правовых актов, которые может принимать Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Несмотря на то, что избирательные комиссии не входят в систему органов исполнительной власти, на основе сопоставления наименований нормативных правовых актов органов исполнительной власти и избирательных органов представляется важным уточнить виды принимаемых избирательными комиссиями нормативных правовых актов. В пункте 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 17 марта 2009 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их

государственной регистрации» определено, что федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Среди правоприменительных актов Комиссии наибольшее значение имеют акты, выражающие волеизъявление избирательного корпуса – постановления об определении результатов выборов¹⁵ и референдумов, принимаемые в соответствии с протоколами о результатах выборов, референдумов. Протоколы Комиссии и сводные таблицы являются правовыми актами информационного характера, они основываются на протоколах нижестоящих комиссий и в свою очередь, являются информационно-правовой основой постановлений об определении результатов. Эти акты легитимируют волеизъявление избирателей. Они официально публикуются и являются общеобязательными в отношении избрания на должность, распределения мандатов, определения результатов референдума. Судебная отмена таких актов может повлечь признание результатов выборов или референдума недействительными, если невозможно установить волеизъявление (либо действительную волю) избирателей.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, а также иным федеральным законам, регулирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Решения и акты, принимаемые Комиссией в пределах её компетенции, обязательны для других участников избирательного процесса (ст. 20 п. 13 Федерального закона об основных гарантиях).

Помимо этого, Центризбирком РФ наделен правом издавать акты, рекомендующие определенные модели правового

15 ~ Постановление ЦИК РФ от 5 апреля 2000 года № 98/1110-3 «О результатах выборов Президента РФ» // Вестник ЦИК РФ, 2000, № 13 (103), с. 66

регулирования избирательных отношений на региональном и муниципальном уровнях их реализации. Так, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовлено более десяти модельных законов, на базе которых представительные органы государственной власти субъектов Федерации получили возможность разработать и принять законы, соответствующие современному уровню демократических представлений об организации и проведении выборов. Причем особенностью модельных законов является их комплексный характер, который обеспечивает практически полное и, что очень важно, внутренне согласованное правовое регулирование. Несмотря на то, что они не имеют императивного значения, следует отметить их заметную вспомогательно-интеллектуальную роль в нормативном регулировании избирательных правил и процедур. модельный закон - это акт рекомендательного характера, выполняющий нормативно-консолидирующую роль в законодательстве и дающий нормативную ориентацию для последующего законодательства; основной функцией модельного акта является определение вектора развития общего и отраслевого правового регулирования¹⁶. Так, рабочей группой ЦИК России 27 сентября 2012 года разработан модельный закон субъекта Российской Федерации «О порядке отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)»¹⁷.

Избирательные комиссии субъектов федерации также вправе принимать нормативные подзаконные акты. Так, в соответствии с положениями ст. 10, ст. 11 Областного закона «Об Избирательной комиссии Ростовской области», избирательная комиссия Ростовской области наделена правом издавать инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения законов Ростовской области, регулирующих

¹⁶ ~ Шестакова, Е. В. *Модельное законодательство : Теоретико-правовые аспекты и практика применения. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. М., 2006. С.4.*

¹⁷ ~ См. подробнее: *Разработан новый модельный закон // Журнал о выборах. № 5. 2012. С. 45*

порядок подготовки и проведения выборов и референдумов разного уровня. В целях обеспечения правильного и единообразного применения областных законов ИКСом разрабатываются акты локального характера, обязательные не только для нижестоящих избирательных комиссий, но и для органов государственной власти, органов местного самоуправления общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций. Например, для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Ростовской области четвертого созыва Облизбиркомом было разработано и принято более сорока нормативных инструкций, а для организации и проведения выборов глав и депутатов представительных органов муниципальных образований, прошедших в 2009-2010 годах, Облизбиркомом было разработано и принято более семидесяти инструкций и нормативных актов. Инструкции Избирательной комиссии детально регламентируют важные и спорные избирательные процедуры, предусмотренные избирательным законодательством, в числе которых:

-рекомендации о порядке приема избирательными комиссиями документов от инициаторов выдвижения кандидатов на выборные должности;

-порядок изготовления, контроля за изготовлением и передачи избирательным комиссиям бюллетеней для голосования;

-о рабочей группе Избирательной комиссии Ростовской области по рассмотрению жалоб на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан в ходе избирательной кампании;

-формы учета объема стоимости эфирного времени и печатной площади, предоставляемых зарегистрированным кандидатам в период избирательной кампании¹⁸.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» и принятому в его исполнение Постановлению

18 ~ <http://www.rostov.izbirkom.ru/way/1054563>

Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», приказам Министерства юстиции Российской Федерации от 31 мая 2012 г. № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации» и от 12 января 2004 г. № 5 «Об утверждении и введении в действие разъяснений по применению положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» создан федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Развитие правовой основы организации выборов происходит в направлении принятия многочисленных нормативных правовых актов, в том числе органами исполнительной власти и избирательными комиссиями, что приводит в ряде случаев – вместо гармонизации и разумной унификации регулирования избирательного процесса – к появлению нежелательной правовой рассогласованности и дисбалансу¹⁹, коллизиям и пробелам правового регулирования избирательных отношений²⁰. «Чем сложнее избирательная система, тем больше возможностей для всякого рода ошибок и подлогов»²¹, писал 100 лет назад русский государствовед Лазаревский Н.И. Зарубежные исследователи давно подметили данное явление, назвав его «волчьими дырами»²². Чем конкретнее закон, тем легче обходить законные ограничения, формально не нарушая их, но, по сути, ущемляя содержание избирательных прав граждан, что препятствует достижению конституционных целей Российского государ-

19 ~ См.: *Избирательное законодательство и выборы в современном мире/ Под общей редакцией В.Е. Чурова; ЦИК Российской Федерации.* - М., 2009. С.16.

20 ~ Цыбуляк С.И. *Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук.* Тюмень, 2010. С. 64-146.

21 ~ См.: *Лазаревский Н.И. Русское государственное право.* СПб., 1912. Т.1, с. 462

22 ~ См.: *Pinto – Dushinsky M. Parties and Candidates.* URL: www.ocer-project.org

ства. В качестве примера можно назвать регулирование вопросов, связанных с недопущением использования кандидатами преимуществ должностного (служебного) положения. Практически, во всех случаях, очевидно, что кандидат, имеющий административный ресурс, находится в «неравном» положении с другими кандидатами.

Решая подобные многочисленные проблемы ЦИК иногда вообще не заботится о форме, когда выражает свою позицию в форме выписок из протоколов заседаний Комиссии либо приложений к ним. Вряд ли такая практика является обоснованной и целесообразной, тем более, что это лишний раз ставит под сомнение нормативный характер актов избирательных комиссий.

Отметим, что несбалансированность формы и содержания – проблема, актуальная не только для решений Центральной избирательной комиссии РФ, но и для многих подзаконных и законодательных актов других органов власти и должностных лиц.

Существующее законодательное регулирование нормотворческой деятельности и практика его реализации не являются удовлетворительными, в связи с чем был Министерством юстиции России был в 2014 году разработан проект закона о нормативных актах²³.

К основным причинам нарушений избирательных прав относят и крайнюю нестабильность российского избирательного законодательства, когда каждые федеральные, региональные и местные выборы проходят в соответствии с новыми правилами. Большое количество противоречивых, не вполне вписывающихся в сложившуюся систему российского законодательства норм, часто корректируемых органами судебной власти, не создают необходимых юридических гарантий, не способствуют эффективному противодействию названным нарушениям и не позволяют обеспечить оперативную, полную защиту избирательных прав граждан²⁴.

23 ~ <http://minjust.ru/ru/node/116235>

24 ~ См.: Матейкович М. С. *Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации.* - М., 2003. С.6-7.

Действительно, нормативные акты ЦИК недостаточно четко вписываются в классическую схему нормативных актов²⁵, обязательность актов толкования избирательных комиссий также оспаривается²⁶. Но это только дезориентирует граждан и правоприменителей и принижает роль избирательных комиссий в системе юридических гарантий избирательных прав граждан. Тогда как законодатель определяет им центральное место в системе организации выборов.

Следует искать пути решения проблемы нетипичности актов избирательных комиссий, не ставя под сомнение значимость их деятельности.

Конечно же, оптимальный способ - внести соответствующие изменения в законодательство, наделив Центральную избирательную комиссию и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации полномочиями по официальному толкованию избирательного законодательства, упорядочить процесс подготовки и издания ими нормативных актов²⁷.

Но, прежде всего, необходимо провести системное исследование форм и содержания актов избирательных комиссий, выполняемых ими функций в организации избирательного процесса.

Наша работа является одной из попыток научного осмысления и практического решения вопроса о роли актов избирательных комиссий в защите избирательных прав граждан Российской Федерации.

В юридической науке издавна предпринимались попытки охарактеризовать нетипичные правовые явления, объективирующие нормативно-правовые, интерпретационные предписания, а также предписания, фиксирующие критерии единообразного правоприменения. Одной из теоретических

25 ~ Иванченко А.В. Указ.соч. С. 167.

26 ~ Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе// Журнал российского права. 2006. № 7. С. 28-31.

27 ~ Гиберт А. Н. Полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: правовые основы и проблемы реализации: Автореф. дисс. на соиск.уч. степ. канд. юр. наук. Тюмень -2012.

находок была научная конструкция «правоположение», под которой понимались поднормативные средства юридического воздействия на общественные отношения, которые могут быть праворазъяснительными, правоконкретизирующими, а также направленными на преодоление пробелов в праве²⁸.

В настоящее время понятие «правоположение» заменяется понятием «правовая позиция».

Категория «правовая позиция» впервые появилась в Законе РСФСР от 12 июля 1991 года «О Конституционном Суде РСФСР» в котором было установлено, что решения Конституционного Суда в соответствии с точным смыслом Конституции «выражают правовую позицию судей, свободную от соображений практической целесообразности и политических склонностей» (Ст.6, ч.4).

Так, Н.В. Витрук понимал под правовой позицией Конституционного Суда «правовые выводы и представления Конституционного Суда как результат толкования (интерпретации) Конституционным Судом духа и буквы Конституции РФ и истолкования им конституционного смысла (аспектов) положений отраслевых (текущих) законов и других нормативных актов в пределах компетенции Конституционного Суда, которые снимают неопределенность в конкретных конституционно-правовых ситуациях и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда»²⁹.

Н.С. Бондарь рассматривает их в качестве аргументированных, получающих обоснование в процедуре конституционного правосудия нормативно-доктринальных выводов, установок и оценок по вопросам права в рамках решения Конституционного Суда, принятого по итогам рассмотрения конкретного дела³⁰.

28 ~ Лазарев В.В. *Правоположение: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия* // *Правоведение*. - 1976. - № 6. - С. 3-15.

29 ~ См., напр.: Витрук Н.В. *Верность Конституции: Монография*. – М.: Изд-во РАП, 2008. С. 129-147.

30 ~ См.: Бондарь Н.С. *Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования*. Вып.1. М., 2012. С. 47.

С.Н. Маврин считает правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации нетрадиционным источником российского права, которые не являясь в чистом виде ни нормами права, ни судебным прецедентом, представляют собой самостоятельный элемент современной правовой материи, правовые явления особого рода, которые обладают надотраслевым праворегулирующим потенциалом, позволяющим им вполне обоснованно претендовать на самостоятельную роль в системе российского права³¹.

В юридической науке и правоприменительной практике достаточно широко исследованы вопросы, связанные с правовыми позициями органов конституционной юстиции³², судов общей³³ и арбитражной юрисдикции³⁴, Международного суда ООН³⁵, Европейского суда по правам человека³⁶, иных правоприменительных органов³⁷.

По мнению В.М. Баранова и В.Г. Степанкова «правовая

31 ~ Маврин С.П. *Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе* // Журнал конституционного правосудия. - 2010. - № 6. - С.23-34.

32 ~ Гаджиев Г.А. *Принципы права и право из принципов* // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 26.

33 ~ Шульга И. В. *Правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации как разновидность судебных правовых позиций* // Российское правосудие. - 2009. - № 10. - С. 27-33; Акуленко Е.А. *Анализ основных правовых позиций Верховного Суда РФ по вопросам применения норм ГК РФ о поручительстве* // Закон. - 2013. - № 3. - С. 66-71.

34 ~ *Обзор правовых позиций Президиума ВАС РФ по вопросам частного права* // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. - 2013. - № 3. - С. 87-99.

35 ~ Власов Д.С. *Правовая позиция Международного суда ООН: понятие, природа и варианты проявления: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук* / Екатеринбург, 2006

36 ~ Лаптев П.А. *Правовые позиции Европейского Суда по правам человека и правовая система Российской Федерации* // Российское правосудие. - 2008. - № 11. - С. 99-108. Голубок С. А. *Правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно права на свободные выборы* // Правоведение. - 2009. - № 3. - С.187-211.

37 ~ Лукьянова О.А. *Правовые позиции прокурора в юридическом процессе* // Вопросы экономики и права. - 2012. - № 54. - С.43-46; Лермонтов Ю.М. *О правовой позиции Минфина России по вопросам статуса и правовых последствий письменных разъяснений законодательства о налогах и сборах* // Бухгалтерский учет в издательстве и полиграфии. - 2007. - №10.

позиция относится к разряду общетеоретических понятий, которое не только может, но и должно быть распространено на гораздо более широкий круг юридических явлений»³⁸, к которым по нашему убеждению, относятся и решения избирательных комиссий.

Правовые позиции избирательных комиссий представляют собой объективно существующее правовое явление, обусловленное неопределенностью содержания правовой нормы, допускающее возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, что может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона. На это обстоятельство обращает внимание и Конституционный Суд РФ в связи с деятельностью законодателя: федеральный законодатель при принятии решений должен руководствоваться общеправовым критерием определенности, ясности, недвусмысленности принимаемых правовых норм. Данные принципы вытекают из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, а такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями³⁹.

Действительно, правоприменительное толкование выступает технико-юридическим средством перехода правовой неопределенности в правовую определенность. В тех случаях, когда законодатель не считает необходимым в силу каких-либо обстоятельств детализировать правовое регулирование с помощью правовых предписаний, он тем самым заранее полагается на усмотрение правоприменителя. Это элемент гибкости правового регулирования, в основе которой лежит переход от неопределенности к определенности в связи с применением правовой нормы.

Правоприменительное усмотрение приходит на помощь и в случаях наличия пробелов в праве, коллизий между правовыми нормами. Еще одним из способов преодоления не-

38 ~ Баранов В.М., Степанков В.Г. *Правовая позиция как общетеоретический феномен*. Н. Новгород, 2003. С. 47.

39 ~ См. постановление КС РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П

определенности в праве выступает его конкретизация⁴⁰.

Пути правотворческой конкретизации наиболее точно, на наш взгляд, показал А. Ф. Черданцев. Прежде всего есть логическая конкретизация, которая в первом случае вызвана «незаконченностью правового регламентирования тех или иных отношений в ситуации, когда издается одна или ряд норм, регулирующих те или иные отношения, но юридическое регламентирование с их помощью не закончено. Многие стороны, — подчеркивает автор, — сознательно не регламентированы. Их регулирование отнесено к компетенции других органов или другим органам делегировано⁴¹.

По мнению А.В. Гриневой, под правовой позицией вообще следует понимать оценку правовой реальности, систему правовых аргументов, лежащих в основе законотворческой, судебной и иной правоприменительной деятельности. С ее точки зрения, это логико-языковая конструкция, выражающая отношение субъекта к правовым явлениям и процессам⁴².

Избирательные комиссии, реализуя законы о выборах и референдумах, о политических партиях, средствах массовой информации и др., принятые органами законодательной власти, сталкиваясь с многочисленными их нарушениями, первыми обнаруживают пробелы в правовом регулировании⁴³. С учетом этого, обеспечивая законность, избирательные комиссии направляют свое правотворчество на разрешение конфликтов, порождаемых некачественным законодательством; на защиту и восстановление нарушенных (опять же по причинам несовершенства законодательства, т.е. результатов правотворческой деятельности законодателей) прав

40 ~ См.: Тихомиров Ю. А. *Правовое регулирование: теория и практика*. М., 2010. С. 148.

41 ~ Черданцев А. Ф. *Правовое регулирование и конкретизация права // Применение советского права: сб. ст. Свердловск, 1974. С. 21.*

42 ~ Гринева А.В. *Понятие и виды судебных правовых позиций (вопросы теории)*. Дис. канд.юр.наук. М., 2008

43 ~ Белявская М.С. *Пробелы российского законодательства об избирательных комиссиях, участвующих в организации и проведении муниципальных выборов // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 42-44.*

граждан и других участников избирательного процесса, в том числе и в суде, который теперь уже совместно с избирательными комиссиями осуществляет судебное правотворчество; на принятие решений, обеспечивающих восполнение пробелов в избирательном законодательстве.

В работе ЦИК и избирательных комиссий субъектов России сложилась практика систематического обобщения опыта проведенных избирательных кампаний. Такому обобщению подвергаются прежде всего материалы, свидетельствующие о нарушениях законности в ходе выборов теми или иными участниками избирательного процесса. Необходимость таких обобщений является очевидной. По итогам таких обобщений принимаются решения избирательных комиссий, которые адресуются всем нижестоящим избирательным комиссиям с целью учета ими накопленного опыта толкования норм избирательного законодательства при решении конкретных дел.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, анализируя практику работы нижестоящих избирательных комиссий и результаты судебных разбирательств, возникающих по жалобам на действия этих комиссий, не только осуществляют при этом свои контрольные полномочия по отношению к указанным выше комиссиям, но и используют эти обобщения в своей правотворческой деятельности, повышая качество принимаемых решений.

Изложенное обуславливает необходимость проведения имеющего практическую значимость научного исследования по заявленной проблематике.

В действующем законодательстве можно увидеть законодательно закрепленную возможность формировать и закреплять правовые позиции ЦИК РФ, являющиеся, в том числе и элементом профессионального сознания, сформированным на основе практики.

Например, Статья 74. Использование ГАС «Выборы» при проведении выборов, референдума (в ред. Федерального

закона от 21.07.2005 N 93-ФЗ)⁴⁴

1. При подготовке и проведении выборов, референдума, а также для осуществления иных полномочий комиссий по обеспечению избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации используется только ГАС «Выборы» в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами. Требования к ГАС «Выборы» и к ее эксплуатации и развитию определяются федеральным законом, а в части, не урегулированной федеральным законом, - Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Ввод в ГАС «Выборы» данных, содержащихся в протоколах комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, является обязательным. Ввод в ГАС «Выборы» данных об итогах голосования, о результатах выборов осуществляется в порядке, определенном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Статья 64. Порядок голосования

14. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей, участников референдума по почте. При этом учитываются голоса избирателей, участников референдума, поступившие в соответствующую комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования. Порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума до урегулирования этого вопроса федеральным законом определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

15. При проведении выборов, референдума вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голо-

44 ~ Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 17.06.2002, N 24, ст. 2253; 08.07.2013, N 27, ст. 3477

сование. Решение о проведении электронного голосования принимается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Порядок электронного голосования, подсчета голосов избирателей, участников референдума и установления итогов голосования на избирательном участке, участке референдума, форма протокола участковой комиссии об итогах голосования, а также особенности установления вышестоящими комиссиями итогов голосования и определения результатов выборов, референдума с учетом итогов электронного голосования устанавливаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Статья 68. Порядок подсчета голосов избирателей, участников референдума и составления протокола об итогах голосования участковой комиссией

35. Порядок использования технических средств подсчета голосов, комплексов для электронного голосования, технической системы передачи информации, порядок и сроки передачи, обработки и использования информации о выборах, референдуме, в том числе переданных по техническим каналам связи в электронном виде данных протокола об итогах голосования, устанавливаются федеральным законом, а в части, не урегулированной федеральным законом, - Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

(в ред. Федерального закона от 21.07.2005 N 93-ФЗ)

36. При проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, а также при проведении референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума в муниципальном районе и городском округе данные протоколов участковых комиссий об итогах голосования размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в порядке, определяемом Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Если ЦИК России установила несоответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным статьей 6 этого Федерального конституционного закона, она мотивирует это в своем заключении, которое утверждается решением ЦИК России (части 13 и 16 статьи 15).

Например, Постановление ЦИК России от 13.04.2012 N 118/917-6 «О заключении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросу: «Поддерживаете ли вы присоединение России ко Всемирной торговой организации на условиях и обязательствах в соответствии с Протоколом, подписанным 16 декабря 2011 года?», предлагаемому для вынесения на референдум Российской Федерации»⁴⁵.

Осуществляя проверку первого вопроса референдума, ЦИК России установила, и в своем Постановлении высказала свою правовую позицию о том, что «вопреки требованиям названного Федерального конституционного закона вопрос сформулирован в виде составленного в общих выражениях предложения, а используемое в указанном вопросе понятие «всенародное широкое публичное обсуждение» не имеет определенного, исключающего множественное толкование содержания».

Эта правовая позиция была подтверждена и процитирована в Решении Верховного Суда РФ от 12.09.2012 по делу N АКПИ12-1128⁴⁶, Определении Верховного Суда РФ от

⁴⁵ ~ Постановление ЦИК России от 13.04.2012 N 118/917-6 «О заключении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросу: «Поддерживаете ли вы присоединение России ко Всемирной торговой организации на условиях и обязательствах в соответствии с Протоколом, подписанным 16 декабря 2011 года?», предлагаемому для вынесения на референдум Российской Федерации» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 7, 2012.

⁴⁶ ~ В удовлетворении заявления об оспаривании постановления избирательной комиссии отказано правомерно, поскольку установлено, что оспариваемое заявителем постановление принято с соблюдением установленной законом процедуры, не нарушает права и свободы заявителя, кроме того, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» непосредственно не регулирует порядок вынесения вопросов на референдум.

20.09.2012 N АПЛ12-499⁴⁷.

Возможно, наличие правовых позиций ЦИК РФ, было предусмотрено в ранее действовавшей редакции ч. 1 ст. 259 ГПК РФ и п. 10 ст. 75 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. ЦИК РФ имела право обратиться в Верховный Суд РФ в случае, если указанные в жалобе (жалобах) нарушения избирательных прав граждан, касаются значительного числа граждан, либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, а Верховный Суд РФ был обязан рассмотреть обращение в качестве суда первой инстанции.

В силу отсутствия нормативной определенности оснований для обращения в ВС РФ, именно ЦИК РФ могла самостоятельно определить, основываясь на профессиональном сознании и практике своей деятельности и деятельности подчиненных ИЦ, какие нарушения избирательных прав граждан, касаются значительного числа граждан, и что значит значительное число; какие иные обстоятельства позволят определить нарушение как приобретшее особое общественное значение.

Конституционность этой нормы была проверена Постановлением Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. N 4-П где рассматриваемое положение ГПК РФ и избирательного закона было признано не соответствующим ч. 1 ст. 19, ч. ч. 1 и 2 ст. 46, ч. 1 ст. 47, ст. 118, ч. 1 ст. 120 и ч. 3 ст. 123 Конституции РФ⁴⁸.

Постановление ЦИК России от 25.05.2011 N 12/130-6 (ред. от 12.09.2012) «Об Инструкции по размещению данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в сети Интернет»⁴⁹ и сформулирован-

47 ~ В удовлетворении заявления об отмене постановления ЦИК РФ отказано правомерно, так как ЦИК РФ правильно установила, что вопрос «Поддерживаете ли вы присоединение России ко Всемирной торговой организации на условиях и обязательствах в соответствии с Протоколом, подписанным 16.12.2011?» не соответствует требованиям частей 5 и 7 ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

48 ~ «Вестник Конституционного Суда РФ», N 2, 2004.

49 ~ «Вестник Центризбиркома РФ», N 8, 2011.

ные им правовые позиции об официальном опубликовании и возложения на избирательные комиссии муниципальных образований соответствующих обязанностей по своевременному информированию заинтересованных лиц были использованы в Определениях Санкт-Петербургского городского суда от 08.09.2011 N 33-13753/11, от 29.08.2011 N 13341.

Сформулированные правовые позиции ЦИК РФ в порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации»⁵⁰ стали основой и использовались в актах нижестоящих ИК:

Постановление Избирательной комиссии Пермского края от 29.04.2013 N 105/04-2 «Об утверждении Программы обучения организаторов выборов, участников избирательного процесса на 2013 год»; Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл от 26.01.2012 N 26/122 «О перечне избирательных участков, на которых будут использоваться комплексы для электронного голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года»; Решение Избирательной комиссии Республики Хакасия от 13.10.2011 N 11/100-6 «Об использовании на территории Республики Хакасия при голосовании на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва технических средств подсчета голосов - комплексов для электронного голосования» (вместе с «Перечнем избирательных участков в Республике Хакасия, на которых будут использоваться комплексы для электронного голосования при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва»)⁵¹; Постановление Избирательной комиссии Томской области от 08.09.2011 N 70/412 «О Рабочей группе по организации использования

50 ~ Постановление ЦИК России от 07.09.2011 N 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 13, 2011.

51 ~ «Абакан официальный», выпуск N 42 (приложение к газете «Абакан», N 43, 19-25 октября, 2011).

комплекса обработки избирательных бюллетеней при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и депутатов Законодательной Думы Томской области пятого созыва на территории Томской области 4 декабря 2011 года”, постановление Избирательной комиссии Томской области от 17.10.2011 N 82/517 “Об использовании технических средств подсчета голосов комплексов обработки избирательных бюллетеней при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и депутатов Законодательной Думы Томской области пятого созыва”⁵².

Сформулированные ЦИК России правовые позиции об официальном опубликовании и возложения на избирательные комиссии муниципальных образований соответствующих обязанностей по своевременному информированию заинтересованных лиц были использованы в Определениях Санкт-Петербургского городского суда от 08.09.2011 N 33-13753/11, от 29.08.2011 N 13341 стали основой и использовались в актах нижестоящих ИК: Постановление Избирательной комиссии Пермского края от 29.04.2013 N 105/04-2 «Об утверждении Программы обучения организаторов выборов, участников избирательного процесса на 2013 год»; Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл от 26.01.2012 N 26/122 «О перечне избирательных участков, на которых будут использоваться комплексы для электронного голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года»; Решение Избирательной комиссии Республики Хакасия от 13.10.2011 N 11/100-6 «Об использовании на территории Республики Хакасия при голосовании на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва технических средств подсчета голосов - комплексов для электронного голосования» (вместе с «Перечнем избирательных участков в Республике Хакасия, на которых будут использоваться комплексы для электронного голоса-

52 ~ <http://elect70.tomsk.ru/acts/postanovlen/2011/>

ния при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва»⁵³; Постановление Избирательной комиссии РК от 23.01.2012 N 44/230-5 «Об определении перечня избирательных участков, на которых при проведении выборов Президента Российской Федерации будут использоваться комплексы для электронного голосования»⁵⁴, постановление Избирательной комиссии Томской области от 13.09.2012 N 126/794 «О Рабочем блокноте члена участковой избирательной комиссии»⁵⁵.

Сформулированные во временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума⁵⁶ правовые позиции ЦИК РФ были использованы в актах нижестоящих ИК:

Постановление избирательной комиссии Ставропольского края от 02.07.2013 N 89/898-5 «О порядке и сроках представления избирательными комиссиями муниципальных образований (территориальными избирательными комиссиями) в избирательную комиссию Ставропольского края обращений об использовании технических средств подсчета голосов - комплексов обработки избирательных бюллетеней и отчетов о результатах их использования при проведении выборов, референдумов на территории Ставропольского края»; Постановление Избирательной комиссии Свердловской области от 15.08.2003 N 131 «О Порядке организации голосования избирателей по почте на выборах Губернатора Свердловской области 7 сентября 2003 года»⁵⁷.

⁵³ ~ «Абакан официальный», выпуск N 42 (приложение к газете «Абакан», N 43, 19-25 октября, 2011).

⁵⁴ ~ «Республика», N 14-15, 31.01.2012.

⁵⁵ ~ <http://elect70.tomsk.ru/acts/postanovlen/2011/>

⁵⁶ ~ Постановление ЦИК России от 05.10.2011 N 41/353-6 «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 15, 2011.

⁵⁷ ~ «Областная газета», N 181, 20.08.2003.

Так же они были использованы в судопроизводстве и вторены в решениях судов.

Решение Верховного Суда РФ от 21.11.2011 N ГКПИ11-1961 <Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим Временного порядка голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, утв. Постановлением Центризбиркома РФ от 05.10.2011 N 41/353-6>; Определение Верховного Суда РФ от 12.01.2012 N КАС11-772 Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 21.11.2011, которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующим Временного порядка голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, референдума субъекта РФ, местного референдума, утв. постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 05.10.2011 N 41/353-6.

Постановлением ЦИК России от 17.08.2011 N 26/254-6 (ред. от 22.11.2011) «Об Инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информации с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва»⁵⁸ закреплена правовая позиция о том, что контрольный подсчет голосов избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, совмещенных с выборами депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выборами органов местного самоуправления, назначенными на 4 декабря 2011 года, должен осуществляться только в случае принятия Цен-

⁵⁸ ~ «Вестник Центризбиркома РФ», N 12, 2011.

тральной избирательной комиссией Российской Федерации решения о таком контрольном подсчете и порядке его проведения. Она была использована в Решении Ленинградского областного суда от 21.05.2012 по делу N 3-30/2012.

Ст. 15. п.13. Федерального конституционного закона от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации» закрепляет: «Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, получив ходатайство о регистрации региональной подгруппы, незамедлительно уведомляет Центральную избирательную комиссию Российской Федерации о вопросе (вопросах) референдума, указанном (указанных) в ходатайстве. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в течение 10 дней со дня первого такого уведомления проверяет соответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным статьей 6 настоящего Федерального конституционного закона, и принимает соответствующее решение»⁵⁹.

Суды в обоснование принимаемых решений зачастую основываются на актах избирательных комиссий, носящие рекомендательный характер. Например, при принятии решения Чунским районным судом Иркутской области от 24 января 2013 г.⁶⁰ суд сослался на Методические рекомендации, утвержденные постановлением ЦИК России, согласно которым срок исполнения территориальной комиссией полномочий избирательной комиссии муниципального образования не находится в жесткой зависимости от истечения срока полномочий территориальной избирательной комиссии соответствующего состава.

Экспертная деятельность избирательных комиссий также является формой выражения правовых позиций избирательных комиссий. Это касается равным образом проводимой

⁵⁹ ~ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 05.07.2004, N 27, ст. 2710.

⁶⁰ ~ См.: Решение Чунского районного суда Иркутской области от 24 января 2012 г. по делу № 2-47/2012 // Архив избирательной комиссии Иркутской области, 2012.

избирательными комиссиями (ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации) правовой экспертизы законопроектов и нормативных правовых актов о выборах.

Как справедливо отмечает И.А. Ильенко, законом определен лишь единственный предмет заключения правовой экспертизы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – соответствие региональных нормативных правовых актов федеральным законам о выборах⁶¹. На практике Центральная избирательная комиссия Российской Федерации подготавливает также заключения об учете правовых позиций органа конституционной юстиции в региональном избирательном законодательстве⁶².

Для оформления результатов правовой экспертизы законов или их проектов должен быть подготовлен документ реагирования, для которого выработана специальная форма – замечания и предложения к законам (проектам законов) субъектов Российской Федерации⁶³. Указанные акты могут также являться формой выражения правовых позиций избирательной комиссии, сформулированных в ходе экспертной деятельности.

Признание наличия правовых позиций в актах ЦИК РФ произошло в современной науке сравнительно недавно. О правовых позициях ЦИК России пишет, в частности, Грине-

61 ~ См.: Ильенко И.А. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о выборах и их проектов // Актуальные вопросы совершенствования и применения законодательства о выборах. Материалы «круглого стола», организованного избирательной комиссией Иркутской области, Институтом законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского и Иркутским региональным отделением Ассоциации юристов России в связи с 10-летием со дня принятия Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». г. Иркутск, 11 июля 2012 года. Иркутск, 2012. С. 5.

62 ~ См., напр.: Сведения о состоянии законодательства субъектов Российской Федерации в части приведения его в соответствие с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П. URL: <http://cikrf.ru>

63 ~ Чернова Е.С. Проблемы определения и совершенствования форм экспертной деятельности ЦИК РФ // Общество и право, 2010. № 2 (29). С. 36.

ва А.В.⁶⁴, о толковании ЦИК сформулировавшем прецедент и восполнившим пробел в законе пишут Чуров В.Е. и Эбзеев Б.С.⁶⁵.

О позиции ЦИК России, основанной на практике законоприменения, сложившейся в субъектах РФ при распределении малого числа мандатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований, сформулированной в ее письме пишут Чуров В.Е., Гришина М.В., Чернова Е.С.⁶⁶; о позиции правового управления Центризбиркома РФ упоминает Захаров О.Ю., Порфирьев А.И.⁶⁷ и т.д.

Некоторые теоретические конструкции, содержащиеся в трудах теоретиков, конституционалистов – авторов трудов по конституционному судопроизводству могут быть использованы для определения понятия и видового многообразия правовых позиций, содержащихся в актах избирательных комиссий.

*В юридической науке правовые позиции рассматриваются как элемент профессионального сознания*⁶⁸.

В правоприменительной деятельности правовые пози-

64 ~ Например, Гринева А.В. Понятие и виды судебных правовых позиций (вопросы теории) Дис. канд.юр.наук. М., 2008 г.

65 ~ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. N 11. С. 5 - 20.

66 ~ Чуров В.Е., Гришина М.В., Чернова Е.С. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. N 15-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» // Журнал российского права. 2011. N 10. С. 116 - 118.

67 ~ Захаров О.Ю., Порфирьев А.И. Нарушения избирательных прав и «негативные» избирательные технологии в Московской и Брянской областях: анализ, пути противодействия // «Конституционное и муниципальное право», N 3, 2002.

68 ~ Правовая позиция ученого – юриста, научного коллектива или сообщества есть мнение, аргументированное и обоснованное, обобщенно говоря, мысль о праве, действующем или желаемом, формирующаяся на основе философских мировоззренческих позиций и специальных юридических знаний, а также юридической практики, в частности, правоприменительной, в том числе судебной.

ции, в зависимости от типа правоприменения подразделяют на судебные, управленческие и административные.

Возможно разделение правоприменительных позиций в зависимости от субъекта, применяющего правовые нормы.

На основе такого критерия как содержание правоприменительные правовые позиции можно подразделить на индивидуальные (правовая позиция по конкретному решению), типовые (как результат унифицированного применения юридических норм), правоприменительные позиции актов официально толкования, правовые позиции коллегиальных субъектов правоприменения (президиума высшей судебной инстанции, Центризбиркома и др.), правовые позиции как особое мнение правоприменителя.

Правоприменительные правовые позиции представляют собой официальное или неофициальное мнение (систему суждений) о конституционности, законности, справедливости и обоснованности ее реализации, правовых норм.

Доктринальные правовые позиции есть элемент профессионального правового сознания, в котором выражается представление о праве и правовых явлениях, формирующихся на основе философского мировоззрения, специальных юридических знаниях и юридической практики.

Правоприменительные правовые позиции, по мнению современных авторов, являются, в том числе и элементом профессионального сознания, формирующегося на основе правоприменительной и судебной практики⁶⁹.

На основании практики компаний по различным видам голосований, ЦИК РФ, ИК субъектов федерации проводят совещания, обобщают электоральную, практику разрабатывают и принимают Методические рекомендации.

69 ~ Гриценко Е. Пределы конституционно-судебного нормотворчества // Конституционное правосудие. 2011. №5 (84). С. 107-130; Кожевников О.А. Некоторые проблемы в разграничении подведомственности споров между судами общей юрисдикции и конституционными (уставными) судами субъектов РФ и пути их разрешения // Право и политика. 2012. №5 (149). С. 896-901; Андрианова В.В. Правовые, организационные и информационные основы обеспечения личных прав в Российской Федерации. М., 2011 г.

Правовые позиции ИК нами расцениваются как действенный способ обеспечения правильности и единообразия в правоприменении нижестоящими ИК, и, соответственно, преодоления затруднений и дефектов в практике их деятельности.

Правовые позиции ИК представляют собой разновидность социальных позиций - официально-деловых, в том числе правовых, сущность которых состоит в понимании их как логико-языковых феноменов.

К ним можно предъявить следующие требования:

- закрепленный в текстовом системном изложении суждений мыслительный акт о мотивах применения юридической нормы;
- наличие правового характера логико-языкового феномена;
- выводы об обоснованности нормы, целесообразности в ситуации применения, в случае нормоконтроля – ее законности;
- соответствие требованиям, предъявляемым к правовым документам (предельная точность, не допускающая разнотолкования).

Правовая позиция ИК должна соответствовать общим стандартам прагматической речи - преднамеренности, замыслу и способности воздействовать на общественные отношения. Фактически это специализированный монолог, в котором выражается правовая воля, по отношению к фактам.

В специальной литературе справедливо отмечается, что данные требования к деловой письменности, деловому общению, где субъект наделен организационно-распорядительными полномочиями (ЦИК РФ обладает таковыми в отношении нижестоящих ИК) к адресату, предопределены императивной природой данной разновидности социального общения.

Избирательные комиссии своими актами (решениями, постановлениями) утверждают различного рода разъяснения.

Суть этих разъяснений – в придании правовой определенности многозначному, по смыслу неясному, оценочному, противоречивому или пробельному содержанию законов и иных правовых актов по различного вида голосованиям в целях преодоления правоприменительных затруднений и дефектов в практике деятельности нижестоящих комиссий, иных субъектов избирательного процесса. Данные разъяснения, фактически, основываются на толковании законов, на обобщенной правоприменительной практике, имеют более широкое значение и могут быть определены как способ разъяснений и преодоления (устранения) неопределенности.

По существующему в науке мнению, «конкретизация федеральных законов подразделяется на три вида: 1) подзаконную правотворческую конкретизацию, 2) подзаконную нормативную конкретизацию и 3) правоприменительную (индивидуализирующую) конкретизацию»⁷⁰.

В этой классификации конкретизация правовыми позициями ИК относится к *подзаконной нормативной конкретизации*, которая не может изменять или дополнять нормы федеральных законов, а должна осуществляться в пределах объема этих норм, их смысла. Логическую природу конкретизации можно проследить в применении дедукции, т.е. совокупности логических операций по схеме движения «от общего к особенному».

По нашему мнению, конкретизация ЦИК РФ имеет как минимум следующие цели: а) *преодоление затруднений и дефектов в практической деятельности системы ИК*; б) *обеспечение единообразия в практике системы ИК*; в) *обеспечение правильности (в т.ч. системности) применения федеральных законов и иных нормативных правовых актов, прежде всего актов системы ИК*. Данные цели выражаются в соответствующих функциях конкретизирующих разъяснений в отношении избирательной практики.

К числу атрибутивных свойств правовых позиций вообще современные ученые относят:

⁷⁰ ~ Тербков А.В. Юридическая и логическая природа разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Дис. канд.юр.наук. М., 2006.

- 1) их общий характер, то есть правовая позиция распространяется не только на конкретный, ставший предметом рассмотрения случай, но и на все аналогичные случаи;
- 2) их обязательную юридическую силу, то есть правовые позиции имеют такую же силу, как и сами решения.

Итак, обоснованием существования правовых позиций в актах ЦИК РФ, избирательных комиссий субъектов федерации является использование их в работе нижестоящих комиссий; ссылки и цитирование в актах ИК; использование в деятельности иных субъектов избирательного процесса; использование и повторение в решениях судов.

Можно констатировать, что в настоящее время правовые позиции избирательных комиссий являются не просто теоретической конструкцией, а достаточно широко используются в практике деятельности избирательных комиссий различного уровня. Например, в мотивировочной части Постановления избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург» от 08 сентября 2013 года № 33/376 «О заявлении зарегистрированного кандидата на должность Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы Буркова Александра Леонидовича»⁷¹ данная избирательная комиссия обосновывает принимаемое решение не только ссылкой на нормы действующего законодательства о выборах – статью 43 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статью 58 Избирательного кодекса Свердловской области, – но и указывает, что решение ею принимается «с учетом правовой позиции, выраженной в письме Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19.06.2007 г. № 05-12/2168». В рассматриваемом случае предметом постановления избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург» было разъяснение кандидату невозможности регистрации в качестве доверенных лиц представленных им кандидатур в связи с тем, что они обладают статусом депутатов Государственной Думы Феде-

⁷¹ ~ См: <http://izkom.ekburg.ru/399/33-376.doc>

рального Собрания Российской Федерации.

Полагаем, что в анализируемом примере ссылка избирательной комиссии, организующей выборы, на правовую позицию вышестоящей избирательной комиссии – Центризбиркома России – является правомерной и обоснованной, поскольку указанная правовая позиция изложена в надлежащем источнике (является официальным разъяснением за подписью Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации) и способствует единообразному применению избирательного законодательства при проведении муниципальных выборов.

Таким образом, правовую позицию ИК можно определить как системную устойчивую мотивационно-правовую аргументацию, осуществляемую в целях устранения правовой неопределенности, являющуюся результатом коллегиальной деятельности и выявления конституционно-правового смысла нормативных правовых актов, которая служит юридическим основанием для деятельности нижестоящих ИК, иных субъектов избирательного и референдумного процессов, иных видов голосований, действует непосредственно и служит источником конституционного права.

В настоящее время в системе избирательных комиссий накоплен значительный по объему эмпирический материал правовых позиций по различным вопросам компетенции, подлежащий обобщению и правовому анализу.

Как правило, Центризбирком РФ издает инструктивные материалы к выборам Президента РФ, депутатов Государственной Думы очередного созыва, региональным парламентским выборам, выборам в представительные органы муниципальной власти. **Таким образом, правовые позиции ЦИК РФ, закрепленные в этих актах, могут быть общими, в отношении всех видов выборов, и специальными (казуальными), относящимися к конкретному виду выборов.**

По типу правоприменения их можно охарактеризовать как управленческие и административные.

Аргументацией точки зрения о наличии **правотворческих позиций** в актах ИК, поскольку в актах ЦИК РФ содержится модель, юридическая конструкция по правовому урегулированию фактической ситуации, могут стать действующие концепции, принятые ЦИК РФ: Концепция развития ГАС «Выборы» до 2012 года⁷²; Концепция организации обучения кадров избирательных комиссий и других участников избирательного (референдумного) процесса в России на 2009 - 2011 годы⁷³ и **акты, принятые во исполнение нормы ФЗ.**

Как известно, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина составляют ведение Российской Федерации (статья 71, пункт «в»). Субъекты Российской Федерации, реализуя свои полномочия в сфере защиты прав и свобод, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «б» части 1), не могут снижать уровень конституционных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и соответствующим положениям Конституции Российской Федерации.

Закон закрепляет безусловный приоритет в вопросе определения правил подготовки и проведения различного рода голосований за законодателем, предусматривая правомерное делегирование полномочий в этой сфере Центральной избирательной комиссии РФ (правоприменительному органу) только в строго определенных ситуациях и в строго определенных пределах.

Правовые позиции избирательных комиссий оказывают существенное влияние как на законодательство, так и на правоприменительную, в том числе судебную, практику. В ряде случаев правовая позиция избирательной комиссии предотвращает или способствует предотвращению нарушений избирательных прав граждан. В силу ограниченности избирательных кампаний во времени решения избиратель-

72 ~ Вестник Центризбиркома РФ. 2008. N 10.

73 ~ Вестник Центризбиркома РФ. 2009. N 2.

ных комиссий и содержащиеся в них правовые позиции способствуют своевременной и эффективной защите избирательных прав граждан, избавляя их от необходимости обращения в суд. Кроме того, формирование правовых позиций избирательных комиссий способствует единообразию судебной практики.

Принимая решение по тому или иному избирательному спору, суды неизбежно сталкиваются с необходимостью анализировать акты избирательных комиссий. Зачастую в мотивировочной части таких актов можно усмотреть правовую позицию, с которой соглашается или не соглашается рассматривающий избирательный спор судебный орган.

Правовые позиции избирательных комиссий могут иметь как упреждающее значение, способствующее единообразному применению закона, так и быть результатом обобщения практики применения законодательства.

Особое значение и роль правовых позиций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации состоит в том, что они задают вектор деятельности всей системы избирательных комиссий России. Так, в преддверии единого дня голосования 14 марта 2010 года Председатель ЦИК России В.Е. Чуров озвучил выработанную на основе обобщения практики применения различных предусмотренных законодательством модификаций избирательных систем на региональных и местных выборах правовую позицию, которая нашла отражение в законодательстве субъектов РФ и лежит в основе правоприменительной практики формирования законодательных (представительных) органов субъектов РФ и органов местного самоуправления везде, где используется пропорциональная избирательная система: «Хотел бы обратить ваше внимание на одну проблему, которая уже раньше встала перед нами. Это – применение различных методов распределения мандатов после голосования. Кстати, не только метод бельгийского маркиза Импералии, но и наш с вами любимый метод Хейра и другие модификации при определенном соотношении числа мандатов, заградительно-

го барьера и соотношении голосов между партиями, списками кандидатов приводят к тому, что иногда партия, преодолевшая барьер, не получает мандат. Для исключения такого случая мы настоятельно потребовали от всех субъектов Российской Федерации включить в свое законодательство следующую норму: всякая партия, всякий список кандидатов, преодолевший любой барьер, установленный законодательством, сначала получает гарантированно по одному мандату, и лишь затем остальные мандаты распределяются по методу делителей или по методу остатка. Это независимо от других тем должно быть обязательно разрешено, потому что Центральная избирательная комиссия выработала свою позицию, и нашу позицию мы будем поддерживать и в судебных процессах, и в иных спорах. А позиция состоит в том, что прохождение барьера первично, и любая прошедшая партия должна получить хотя бы один мандат⁷⁴.

Судебные органы, рассматривающие дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, фактически признали существование и роль правовых позиций избирательных комиссий в сфере преодоления правовой неопределенности и защите прав граждан.

Примером может служить апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 01 марта 2012 г. по делу № 33 – 5904 по апелляционной жалобе территориальной избирательной комиссии города Железнодорожный Московской области от 28 февраля 2012 г. на решение Железнодорожного городского суда Московской области от 28 февраля 2012 г. Данным решением Железнодорожный городской суд Московской области удовлетворил заявление Московского отделения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» об оспаривании и признании незаконным решений территориальной избирательной комиссии г. Железнодорожный Московской области, признал незаконным решения №№ 4/1, 4/2 от 03.02.2012 г. ТИК г. Железнодорожный

74 ~ См.: <http://cikrf.ru>

МО об отказе включить в состав участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса граждан на основании постановления городского комитета Железнодорожного отделения КПРФ от 16.01.2012 г., обязал ТИК удовлетворить требования указанного отделения КПРФ.

В качестве оснований отказа в удовлетворении требований отделения КПРФ ТИК указал нарушения требований действующего законодательства и Методических рекомендаций о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий, утвержденных Постановлением Центризбиркома РФ от 17.10.2010 г. № 192/1337-5, в части сроков приема предложений о кандидатурах и документов, которые должны быть представлены в ТИК.

В мотивировочной части апелляционного определения Судебная коллегия в обоснование своих доводов по отмене решения Железнодорожного городского суда Московской области ссылалась на нормы Федеральных законов «О выборах Президента Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также на Методические рекомендации о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий, утвержденных Постановлением Центризбиркома РФ от 17.10.2010 г. № 192/1337-5. В апелляционном определении, в частности, указано, что пунктом 1.8. Методических рекомендаций предусмотрено, что сроки подачи предложений о кандидатурах для назначения в составы избирательных комиссий, следует отсчитывать со дня публикации указанного сообщения в средствах массовой информации либо обнародования иным способом; пунктом 8.4 Методических рекомендаций предусмотрено, что после опубликования уполномоченным лицом списков избирательных участков, в средствах массовой информации публикуется

сообщение о сроках и порядке представления предложений о кандидатурах для назначения в состав участковой избирательной комиссии, а также о количестве членов участковой избирательной комиссии.

Правовая позиция ЦИК России, содержащаяся в Методических рекомендациях, в данном случае носит характер конкретизации сроков совершения избирательных действий. Значение данной правовой позиции состоит, во-первых, в собственно конкретизации сроков; во-вторых, в правовом регулировании вопроса, не урегулированного федеральным законом; в-третьих – в единообразном применении закона всеми избирательными комиссиями.

Далее, в том же апелляционном определении Судебная коллегия ссылается и на другие пункты вышеуказанных рекомендаций, в частности, пункты 12.2, 12.3, 1.1.6, которыми предусмотрено, что при внесении предложений по кандидатурам в состав участковых избирательных комиссий должны быть представлены письменное согласие кандидата на его назначение в состав избирательной комиссии, с приложением копий документов. Эти нормы также легли в основу решения апелляционной инстанции, посчитавшей нарушение требований, установленных Методическими рекомендациями, одним из оснований отмены решения суда первой инстанции.

Исполнение, по мнению суда, территориальной избирательной комиссией г. Железнодорожного требований закона и указанных Методических рекомендаций предопределило вывод суда апелляционной инстанции о необходимости отмены решения суда первой инстанции, признания правомерности действий территориальной избирательной комиссии. Таким образом, правовая позиция, сформулированная ЦИК России, нашла отражение в судебном решении, т.е. получила признание со стороны органа судебной власти.

Другим примером применения судом правовой позиции, содержащейся в решении ЦИК России, является решение Московского городского суда от 15.09. 2009 г. по граждан-

скому делу №3-384/3-2009 по жалобе Трунова Игоря Леонидовича об отмене решения окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Московской городской Думы пятого созыва по одномандатному избирательному округу №14 от 4.09.2009 г. №8/3 об отказе в регистрации кандидата в депутаты Московской городской Думы пятого созыва по одномандатному избирательному округу №14 и обязанности окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Московской городской Думы пятого созыва по одномандатному избирательному округу №14 зарегистрировать Трунова Игоря Леонидовича кандидатом в депутаты Московской городской Думы пятого созыва по одномандатному избирательному округу №14.

Решением суда заявителю было отказано в исковых требованиях. В своем решении суд, в частности, указал: «Довод заявителя о том, что 2 сентября 2009 г. он заменил свое заявление о согласии баллотироваться на новое, которое не содержит указания о его принадлежности к политической партии, является необоснованным, поскольку положениями п. 1.1 ст.38 Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Разъяснениями порядка применения пункта 1.1, подпунктов «в.1», «в.2» пункта 24, подпунктов «б.1», «б.2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», утвержденными постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23.03.2007 г. №203/1272-4, установлено, что кандидат вправе заменить документы, представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении, оформленные с нарушением требований закона, а не само заявление о согласии баллотироваться, принятое избирательной комиссией безоговорочно к форме заявления».

Таким образом, правовая позиция, содержащаяся в Разъ-

яснении порядка применения пункта 1.1, подпунктов «в.1», «в.2» пункта 24, подпунктов «б.1», «б.2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23.03.2007 г. №203/1272-4, явилась, в числе прочего, основанием для принятия решения по конкретному делу.

Разъяснение носит общий характер, ориентирует избирательные комиссии на единообразное применение Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при применении мажоритарной избирательной системы на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Как видим, данные разъяснения явились не только ориентиром для избирательных комиссий, но и подлежащим применению в конкретном деле нормативным правовым актом для Московского городского суда. Содержащиеся в них правовые позиции учтены судом и легли в основу мотивировки судебного решения.

Несомненно, в нормативных правовых установлениях избирательных комиссий находит отражение их та или иная позиция по применению законодательства при использовании разновидностей мажоритарной или пропорциональной избирательной системы.

Юридическая значимость правовых позиций избирательных комиссий в определенной степени зависит от характера акта, в котором она сформулирована, но это обстоятельство нельзя признать определяющим. Более важное значение имеет востребованность правовой позиции, ее необходимость как четко выраженного мнения избирательной комиссии, которое становится правилом.

Многообразие правовых позиций избирательных комиссий требует не только их упорядочения, классификации, но

и рассмотрения вопроса о взаимодействии правовых позиций избирательных комиссий между собой и с правовыми позициями других органов, то есть вопроса о конкуренции правовых позиций.

Данный вопрос имеет исключительно важное прикладное значение. Правовые позиции избирательных комиссий существуют и действуют в рамках единого правового пространства России, в рамках единой правовой системы и избирательного права как комплексного межотраслевого института, в рамках единой системы правоприменительной и судебной практики и тех общественных отношений, которые возникают в ходе проведения выборов и во внутриорганизационной деятельности избирательных комиссий.

Конкуренция правовых позиций, таким образом, включает в себя следующие подлежащие правовому анализу сферы:

1. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и правовые позиции избирательных комиссий.

2. Правовые позиции судов общей юрисдикции и правовые позиции избирательных комиссий.

3. Соотношение правовых позиций избирательных комиссий между собой.

Применительно к правовым позициям Конституционного Суда РФ, необходимо отметить, что данные правовые позиции обладают свойством обязательности для всей системы избирательных комиссий России. В силу прямого указания Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения и другие акты Конституционного Суда Российской Федерации выражают соответствующую Конституции Российской Федерации правовую позицию судей (статья 29). В сфере, относящейся к исключительной компетенции избирательные комиссии не формулируют собственных правовых позиций, а имеющиеся правовые позиции избирательных комиссий не могут подменять собой правовые позиции Конституционного Суда РФ и не могут противоречить правовым позициям Конституционного Суда. То есть правовые

позиции избирательных комиссий не могут конкурировать с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, изложенными в решениях данного суда (постановлениях, определениях).

В ряде случаев правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации становятся обоснованием для принятия решений избирательных комиссий.

Так, например, правовая позиция, изложенная в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 01.06.2010 N 784-О-О “Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волкова Андрея Григорьевича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” (Правовая позиция заключается в том, что окружная избирательная комиссия обязана уведомить кандидата, избирательное объединение о непредставлении какого-либо документа (документов), необходимого (необходимых) для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата. Однако кандидат в данном случае лишен права дополнительного представления вышеуказанных документов. Неизвещение окружной избирательной комиссией кандидата о непредставлении необходимых документов не препятствует принятию решения об отказе в регистрации кандидата). Она отражена в постановлениях ЦИК России (от 23.03.2007 N 203/1272-4 “О Разъяснении порядка применения пункта 1.1, подпунктов “в.1”, “в.2” пункта 24, подпунктов “б.1”, “б.2” пункта 25, подпунктов “з”, “и” пункта 26 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”⁷⁵ от 17.02.2012 N 103/831-6 «О жалобе Юрия Александровича Кладова на решение Московской городской избирательной комиссии от 2 февраля 2012 года N 19/21 и избирательной комиссии внутригородского муниципального образования Крылатское в горо-

75 ~ См.: Вестник Центризбиркома РФ. 2007. N 3.

де Москве от 21 января 2012 года N 30/12»⁷⁶; от 06.03.2013 N 165/1210-6 «О жалобе Олега Васильевича Кузнецова на постановление окружной избирательной комиссии одномандатного избирательного округа N 19 от 1 февраля 2013 года N 28/1-19 и Избирательной комиссии Ставропольского края от 14 февраля 2013 года N 77/763-5»); в Решении избирательной комиссии Новосибирской области от 07.06.2013 N 169/1302-4 «О Методических рекомендациях по организации работы окружных избирательных комиссий в период подготовки и проведения дополнительных выборов депутатов представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области».

С учетом правовой позиции, сформулированной Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации N 15-П от 30 октября 2003 года приняты⁷⁷ Решение Избирательной комиссии Республики Хакасия от 22.12.2004 N 60/402-4⁷⁸; Постановления Избиркома Рязанской области от 21.02.2012 N 37/200-5; от 14.11.2011 N 15/99-5⁷⁹; Постановление Избирательной комиссии Томской области от 30.08.2012 N 124/787 «О Программе информационно-разъяснительной деятельности Избирательной комиссии Томской области в период подготовки и проведения выборов 14 октября 2012 года»⁸⁰.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная в пункте 2.6 мотивировочной части

76 ~ См.: Вестник Центризбиркома РФ. 2012. N 4.

77 ~ Правовая позиция сформулировала критерий, позволяющий различить предвыборную агитацию и информирование. Им может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели - склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации.

78 ~ См.: Решение Избирательной комиссии Республики Хакасия от 22.12.2004 N 60/402-4 «О заявлении Марьясова Е.В. на нарушение порядка проведения предвыборной агитации газетой «Хакасия» // Хакасия. 2004. N 245.

79 ~ См.: Постановление Избиркома Рязанской области от 14.11.2011 N 15/99-5 «О жалобе М.В.Пушеникова» // Рязанские ведомости. 2011. N 216.

80 ~ <http://elect70.tomsk.ru/acts/postanovlen/2012/>

его Определения от 1 июня 2010 года N 784-О-О (по вопросу срока предоставления в избирательную комиссию необходимых для регистрации документов, сформулирована следующим образом: документ должен предоставляться в избирательную комиссию «в установленный законом срок, так как иное противоречило бы принципу равного избирательного права, означающему участие граждан в выборах на равных основаниях»), была использована в постановлении избирательной комиссии Краснодарского края от 28.09.2009 N 94/91518.

Правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов федерации, судов общей юрисдикции также оказывают влияние на работу избирательных комиссий. Так, свою правовую позицию, высказанную в постановлении от 13 февраля 1996 года, Конституционный Суд Республики Карелия подтвердил в июне 1999 года⁸¹; Верховный суд Республики Хакасия подтвердил правовую позицию суда первой инстанции, которую для обоснования своего решения использовала Избирательная комиссия Республики Хакасия в решении от 28.02.2008 года⁸².

Иным образом решается вопрос о конкуренции правовых позиций избирательных комиссий и судов общей юрисдикции по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Учитывая, что судебная практика, зачастую, носит непоследовательный и даже противоречивый характер, возрастает значимость правовых позиций избирательных комиссий. Выработывая единые подходы к реализации положений законодательства о выборах, восполняя существующую неполноту избирательного законодательства, правовые пози-

⁸¹ ~ См.: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 18.06.1999 По делу о проверке заявления Палаты Представителей Законодательного Собрания о праве принятия Закона Республики Карелия «О Центральной избирательной комиссии Республики Карелия» // Собрание законодательства РК. 1999. N 6.

⁸² ~ См.: Решение Избирательной комиссии Республики Хакасия от 28.02.2008 N 30/208-5 «О рассмотрении избирательных споров в судебном порядке в 2007 году» // КонсультантПлюс по состоянию на 06.02.2014 г.

ции избирательных комиссий могут оказывать влияние на судебную практику. Более того, правовые позиции избирательных комиссий могут быть восприняты и судебной системой Российской Федерации (в том случае, если правовые позиции избирательных комиссий надлежащим образом формализованы и структурированы).

Вместе с тем, нельзя отрицать, что взаимодействие правовых позиций избирательных комиссий и судов может носить и обратный характер – правовые позиции судов оказывают влияние на правоприменительную деятельность избирательных комиссий всех уровней. Например, правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенные в Постановлении Пленума ВС от 31.03.2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» широко используются избирательными комиссиями в своей текущей деятельности по рассмотрению заявлений, обращений и жалоб субъектов избирательного процесса в ходе проведения тех или иных выборов.

Что касается конкуренции правовых позиций избирательных комиссий между собой, то при рассмотрении данного вопроса необходимо учитывать следующее:

1. Возможность формулирования правовых позиций объективно присуща каждой избирательной комиссии. Полагаем, что даже участковые избирательные комиссии (УИК), являющиеся постоянно действующими органами, наделены возможностью (при рассмотрении конкретного заявления или жалобы о нарушении избирательных прав) сформулировать правовую позицию.

2. Иерархичность структуры избирательных комиссий, их единая система, возглавляемая Центризбиркомом России, диктует необходимость формирования системы правовых позиций избирательных комиссий в соответствии с данным принципом иерархичности. Разумеется, мы не говорим о «юридической силе» правовых позиций (поскольку такое понятие отсутствует в юридической науке), но, тем не менее,

правовые позиции вышестоящих избирательных комиссий должны носить руководящий характер и обладать свойством обязательности для нижестоящих избирательных комиссий.

3. Не следует исключать возможности влияния правовых позиций нижестоящих избирательных комиссий на деятельность вышестоящих избирательных комиссий. Ситуация, требующая урегулирования в форме правовой позиции избирательной комиссии, может возникнуть при проведении выборов любого уровня, в том числе муниципальных выборах. Правовая позиция вышестоящей избирательной комиссии по возникшему вопросу может не существовать или требовать корректировки (например, в силу изменения законодательного регулирования). В этом случае правовые позиции нижестоящих комиссий могут носить «опережающий» характер.

В связи с изложенным, представляется справедливым утверждение о том, что «механическое деление комиссий на «вышестоящие» и «нижестоящие» является не совсем корректным, поскольку, например, при выборах в законодательные собрания субъектов Федерации комиссии субъектов Федерации даже по закону не могут быть «нижестоящими» по отношению к Центральной избирательной комиссии, а при выборах в муниципальных образованиях таким же статусом независимых комиссий обладают избирательные комиссии муниципальных образований по отношению к избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации»⁸³. Это обуславливает возможность существования правовых позиций различных избирательных комиссий (в том числе комиссий, организующих региональные и муниципальные выборы), но, тем не менее, систематизация правовых позиций избирательных комиссий должна исходить из их (избирательных комиссий) иерархии, то есть, в конечном итоге, разделения на «вышестоящие» и «нижестоящие».

⁸³ ~ См.: *Избирательное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»* / [В.О. Лучин и др.]; под ред. В.О. Лучина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 357. *Избирательное право и избирательный процесс России: курс лекций* / Под ред. В.Т. Кабышева – Саратов: Изд-во ФГБУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 12.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в большинстве случаев именно «вышестоящие» избирательные комиссии являются источниками правовых позиций для «нижестоящих» избирательных комиссий, с учетом существующей иерархичности структуры ИК. Так, обоснованием для принятия решений избирательных комиссий в Российской Федерации становятся правовые позиции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

По мнению Чурова В. Е., Гришиной М. В. и Черновой Е. С, правовые позиции ЦИК РФ были закреплены в актах Конституционного Суда РФ и в его правовых позициях. Так, «...выработанная в Постановлении от 7 июля 2011 г. N 15-П правовая позиция КС РФ корреспондирует с позицией ЦИК России, высказанной в письме в адрес избирательных комиссий субъектов РФ в июле 2010 г. Основываясь на практике законоприменения, сложившейся в субъектах РФ при распределении малого числа мандатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований, ЦИК России в своем письме констатировала высокую вероятность нарушения принципа пропорционального распределения депутатских мандатов при распределении менее 15 мандатов. В указанном письме ЦИК России отмечалось, что при распределении небольшого количества мандатов по пропорциональной избирательной системе могут возникнуть следующие ситуации: когда два списка кандидатов, за один из которых проголосовало существенно больше избирателей, чем за другой, получают равное число депутатских мандатов; когда количество списков кандидатов, преодолевших заградительный барьер, будет больше, чем количество мандатов, распределяемых по единому избирательному округу, или равно этому количеству»⁸⁴. Сфор-

⁸⁴ ~ См.: Чуров В. Е., Гришина М. В., Чернова Е. С. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. N 15-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» // Журнал российского права. 2011. N 10. С. 116-118.

мулировано мнение о том, что правовая позиция ЦИК РФ, основанная на толковании законодательства, в дальнейшем была воспринята законодателем: «Так, при регистрации списка кандидатов от КПРФ на Чукотке оказалось, что в данном субъекте партия не имеет регионального отделения. Законом в подобном случае прямо не была предусмотрена возможность выдвижения списка кандидатов центральным органом партии. Тем не менее ЦИК России рекомендовала зарегистрировать список КПРФ. Таким образом, своим толкованием ЦИК сформулировала прецедент и восполнила пробел в законе. Позднее законодатель внес соответствующее дополнение в Закон N 67-ФЗ⁸⁵».

Согласно ст. 23, П.10 п. и) ФЗ 2002 г., по поручению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума. Законодатель не конкретизирует термин, какие именно акты и по каким именно вопросам может принимать комиссия субъекта. В связи с этим закреплены несколько правовых позиций ЦИК РФ в Постановлении ЦИК России от 27.03.2013 N 168/1222-6 «О Методических рекомендациях по приему листов поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и проверке достоверности подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований»⁸⁶, используемых в актах ИК субъектов. ЦИК РФ в 1.1.2.5. упомянутого постановления, высказала правовую позицию о том, что понимать под термином «другие избирательные документы»: «...избирательная комиссия субъекта Российской Федерации может утвердить разъяснения или рекомендации для кандидатов

85 ~ См.: Чуров В. Е., Эбзеев Б. С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. N 11. С. 5-20.

86 ~ См.: Вестник ЦИК России. 2013. N 4.

по вопросам сбора подписей депутатов и (или) глав муниципальных образований и представления в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации листов поддержки кандидата и связанных с ними документов, в которых возможно также дать разъяснения о порядке нотариального заверения подписей».

Акты ИК субъектов, воспринявших правовую позицию ЦИК РФ о содержании термина другие избирательные документы: разъяснения или рекомендации. Например, Постановление Избирательной комиссии Республики Хакасия от 06.06.2013 N 72/561-6 «О Рекомендациях по сбору и порядку свидетельствования подлинности подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований в поддержку выдвижения кандидата на должность Главы Республики Хакасия⁸⁷ - Председателя Правительства Республики Хакасия», Решение Мосгоризбиркома от 27.06.2013 N 47/7 «О Порядке приема и проверки листов поддержки кандидатов на должность Мэра Москвы»⁸⁸.

В Постановлении ЦИК России от 15.08.2007 N 25/192-5 (ред. от 17.08.2011) «О Разъяснении порядка применения некоторых положений частей 9, 10 и 17 статьи 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁸⁹ закреплена правовая позиция ЦИК РФ о понятии территории и ее использовании для целей избирательного законодательства: содержащееся в части 17 статьи 36 Федерального закона о выборах депутатов понятие территорий, не граничащих между собой, с учетом отсутствия регламентации вопроса определения границ между субъектами Российской Федерации в федеральном законодательстве затрудняло его применение. ЦИК РФ сформулирована, высказана и закреплена правовая позиция, нашедшая реализацию в процессе федеральных выборов согласно которой, «территория, отде-

87 ~ СПС КонсультантПлюс.

88 ~ См.: Вестник Московской городской избирательной комиссии. 2013. N 4.

89 ~ См.: Вестник Центризбиркома РФ. 2007. N 12.

ленная от другой территории водной преградой (лиманом, проливом, заливом, рекой и т.д.), относящейся к внутренним водам или территориальному морю Российской Федерации, может считаться граничащей с этой территорией (территорией того же или другого субъекта Российской Федерации)». Помимо этого, подчеркнуто, что данное содержательное наполнение термина может применяться только для целей избирательного законодательства.

Несмотря на то, что ФЗ не устанавливает приоритета субъектов при формировании ИК, образовательных и профессиональных требований, ЦИК и ИК выработали позицию по профессионализации членов ИК с правом решающего голоса. Так, в Постановлении ЦИК России от 17.02.2010 N 192/1337-5 (ред. от 16.01.2013) «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий»⁹⁰ закреплена позиция о максимальном учете мнения политических партий при формировании ИК, о целесообразности учета наличия образования, опыта работы, перечень остался не закрытым. Эта правовая позиция воспринята в актах избирательных комиссий ряда субъектов федерации: В Постановлении Избирательной комиссии Пермского края от 09.06.2011 N 18/03 «О формировании территориальных избирательных комиссий Пермского края»⁹¹, Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 31.01.2013 N 117/816-5 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой комиссии»⁹²; Постановление Избирательной комиссии Томской области от 14.02.2013 № 3/21 «О Порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии»⁹³ и др.

В Постановлении ЦИК России от 17.02.2010 N 192/1337-5

90 ~ См.: Вестник Центризбиркома РФ. 2010. N 2.

91 ~ <http://permkrai избирком.ru/way/949053.html>

92 ~ СПС КонсультантПлюс.

93 ~ СПС КонсультантПлюс.

была сформулирована правовая позиция об ответственности партий в сфере формирования ИК: ответственность за не соблюдение предлагаемых кандидатур требованиям, предъявляемым к членам избирательных комиссий «3.2. Предлагаемая политической партией, иным общественным объединением кандидатура должна соответствовать требованиям, предъявляемым к членам избирательных комиссий (пункт 2.2 Порядка). Ответственность за несоблюдение этих требований несут субъект права предложения кандидатуры и предлагаемое в качестве кандидатуры лицо»⁹⁴. Установление видов ответственности и санкций, процедур их возложения – это уже сфера законодателя. Отметим, что эта правовая позиция не нашла отражения в нормативных актах.

Правовая позиция ЦИК РФ, впервые закрепленная в уже не действующем Постановлении ЦИК России от 18.08.1999 N 9/53-3 (ред. от 10.06.2003) «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁹⁵, но нашедшая свое отражение в ныне действующих Постановлениях ЦИК России от 12.05.2011 N 10/87-6 «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов политических партий, региональных отделений политических партий при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁹⁶, от 12.05.2011 N 10/88-6 «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов при проведении выборов Президента Российской Федерации»⁹⁷

94 ~ См.: *Постановление ЦИК России от 17.02.2010 N 192/1337-5 (ред. от 16.01.2013) «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий» // Вестник Центризбиркома РФ. 2010. N 2.*

95 ~ См.: *Вестник Центризбиркома РФ. 1999. N 9.*

96 ~ См.: *Вестник Центризбиркома РФ. 2011. N 7.*

97 ~ См.: *Вестник Центризбиркома РФ. 2011. N 7.*

и заключающаяся в наполнении терминов «необоснованное занижение» и «необоснованное завышение» расценок⁹⁸, нашла свое применение в практической деятельности нижестоящих ИК, закрепление в их актах: Решении Мосгоризбиркома от 01.09.2005 N 70/7 (ред. от 10.11.2005) «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, политических партий при проведении выборов депутатов Московской городской Думы четвертого созыва»⁹⁹; Постановлении Избирательной комиссии Ленинградской области от 17.10.2006 N 60/431 «О Методических рекомендациях для кандидатов о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного собрания Ленинградской области»¹⁰⁰; Решении Мосгоризбиркома от 13.06.2013 N 43/1 «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов на должность Мэра Москвы»¹⁰¹ и др.

Обратим внимание на то, что приведенная правовая позиция ЦИК РФ была высказана в рамках федеральной избирательной кампании, но нашла свое применение в избирательных кампаниях уровня субъектов федерации, муни-

98 ~ П.3.4. «Под необоснованным занижением расценок понимается реализация товаров, выполнение работ либо оказание услуг по ценам в два и более раза ниже средних по данному региону, а под необоснованным завышением - реализация товаров, выполнение работ либо оказание услуг по ценам, в два и более раза превышающим средние по данному региону».

99 ~ См.: Решение Мосгоризбиркома от 01.09.2005 N 70/7 (ред. от 10.11.2005) «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, политических партий при проведении выборов депутатов Московской городской Думы четвертого созыва» // Вестник Московской городской избирательной комиссии. 2005. N 4.

100 ~ См.: Постановление Избирательной комиссии Ленинградской области от 17.10.2006 N 60/431 «О Методических рекомендациях для кандидатов о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного собрания Ленинградской области» // КонсультантПлюс.

101 ~ См.: Решение Мосгоризбиркома от 13.06.2013 N 43/1 «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов на должность Мэра Москвы» // Вестник Московской городской избирательной комиссии. 2013. N 3.

ципального уровня¹⁰²; была распространена на иные виды голосований: на местный референдум, голосования по вопросам изменения границ городского округа, преобразования городского округа¹⁰³. Центральная избирательная комиссия Республики Марий Эл¹⁰⁴, в перечне информации о своей деятельности, размещаемой в сети Интернет, упоминает о публикации правовых позиций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, о своих правовых позициях по поступающим обращениям.

Правовые позиции избирательных комиссий могут влиять не только на работу нижестоящих избирательных комиссий, но и на работу иных органов власти. Например, позиция Избирательной комиссии Ивановской области, изложенная в письме от 22.06.2012 N 01-16/513 повлияла на результаты рассмотрения во втором чтении доработанного проекта закона «О внесении изменений в законы Ивановской области о выборах и в Закон Ивановской области «Об Избирательной комиссии Ивановской области» (принятый Ивановской областной Думой в первом чтении за основу постановлением от 31.05.2012 N 127), внесенного Избирательной комиссией Ивановской области (письмо от 22.06.2012 N 01-16/513) –

102 ~ См.: *Постановление избирательной комиссии Архангельской области от 19.04.2000 N 226-II «Об утверждении Инструкций «О порядке финансирования мероприятий, связанных с выборами в органы местного самоуправления» и «О порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов в депутаты и на выборные должности органов местного самоуправления»; «Разъяснения по вопросам расходования средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов при проведении выборов в органы государственной власти, в органы местного самоуправления на территории Приморского края» // Красное знамя Приморья 10.05.2001 и др.*

103 ~ См.: *Решение Избиркома муниципального образования города Барнаула от 07.10.2011 N 142 (ред. от 27.08.2012) «Об утверждении Порядка и форм учета, отчетности о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Барнаульской городской Думы, специальных фондов сторон при проведении местных референдумов, голосования по вопросам изменения границ городского округа, преобразования городского округа» // Вечерний Барнаул. 2011. N 178.*

104 ~ См.: *Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл от 22.03.2010 N 102/600 «О перечне информации о деятельности Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл, размещаемой в сети Интернет» // КонсультантПлюс по состоянию на 06.02.2014 г.*

это следует из Постановления Ивановской областной Думы от 26.06.2012 N 149 «О Законе Ивановской области «О внесении изменений в законы Ивановской области о выборах и в Закон Ивановской области «Об Избирательной комиссии Ивановской области»¹⁰⁵.

Правовые позиции избирательных комиссий в отдельных случаях могут быть выработаны совместно с иными органами государственной власти. Таким примером может стать выработанная Центральной избирательной комиссией Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям и изложенная в письме ЦИК России от 5 июня 2006 года (исх. N 01-23/1572) правовая позиция по некоторым проблемам пресечения незаконной агитационной деятельности и изъятия незаконных агитационных материалов.

Правовые позиции избирательных комиссий имеют большое значение не только по делам о защите избирательных прав граждан, но и по делам, связанным с реализацией права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Примером тому может служить правоприменительная и судебная практика, сложившаяся в деятельности Избирательной комиссии Томской области в 2010 - 2011 году¹⁰⁶.

02.11.2010 года инициативная группа в составе 21 человека провела собрание, на котором было решено обратиться в Избирательную комиссию Томской области с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума Томской области по вопросам: «Доверяете ли Вы Губернатору Томской области В.М. Крессу?», «Доверяете ли

¹⁰⁵ ~ См.: Законы Ивановской области, постановления Ивановской областной Думы, иная официальная информация. 2012. N 11(354).

¹⁰⁶ ~ См.: Архив избирательной комиссии Томской области, 2010 – 21011 гг.

Вы избирательной системе, сложившейся в Томской области?», «Для уменьшения влияния денежных средств кандидатом и для предотвращения полного захвата власти отдельными группами лиц или одной партией, должны ли быть все муниципальные выборы в представительные органы власти и выборы в Государственную Думу Томской области исключительно по спискам партий и общественных объединений?». 15.11.2010 года уполномоченный данной инициативной группы представил в Избирательную комиссию Томской области следующие документы: сопроводительное письмо, протокол собрания инициативной группы и ходатайство о регистрации инициативной группы.

Избирательная комиссия Томской области рассмотрела представленные документы и провела проверку сведений о 21 члене инициативной группы, направив запрос в УФМС России по Томской области.

Постановлением Избирательной комиссии Томской области от 29.11.2010 г. № 54/305 «О ходатайстве о регистрации инициативной группы по проведению референдума Томской области» в регистрации инициативной группы было отказано по основаниям несоблюдения требований пункта 3 статьи 36 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункта «б» пункта 3 статьи 6 областного закона «О референдуме Томской области и местном референдуме». По официальным данным Управления Федеральной миграционной службы России по Томской области, из представленных сведений о 21 члене инициативной группы, 2 (два) являлись неверными (неправильное указание фамилии и неуказание года рождения соответствующих граждан) и, следовательно, были нарушены требования пункта 1 статьи 6 Закона Томской области «О референдуме Томской области и местном референдуме», в соответствии с которыми количественный состав инициативной группы должен быть не менее 20 человек, имеющих право на участие в областном референдуме.

Указанное постановление избирательной комиссии заявителем не обжаловалось. Вместо этого, 30.11.2010 г. уполномоченный инициативной группы, устранив указанные в постановлении избирательной комиссии № 54/305 от 29.11.2010 г. недостатки, повторно сдал в Избирательную комиссию Томской области сопроводительное письмо, протокол собрания инициативной группы и исправленное ходатайство о регистрации инициативной группы (численностью 21 человек, в том же персональном составе, что и ранее).

Постановлением Избирательной комиссии Томской области от 13.12.2010 г. № 56/309 по результатам повторного рассмотрения ходатайства в регистрации инициативной группы было отказано, по тем же самым правовым основаниям, что и ранее, в связи с тем, что по результатам проверки сведений о членах инициативной группы через ОУФМС по Томской области, были выявлены недостоверные сведения о 3 членах инициативной группы.

Данное постановление от 13.12.2010 г. № 56/309, равно как и предшествующее ему постановление от 29.11.2010 г. № 54/305 «О ходатайстве о регистрации инициативной группы по проведению референдума Томской области», не обжаловались и вступили в силу.

17.12.2010 г., устранив указанные в постановлении избирательной комиссии № 56/309 от 13.12.2010 года недостатки, уполномоченный представитель инициативной группы вновь сдал в Избирательную комиссию Томской области сопроводительное письмо, протокол собрания инициативной группы и исправленное ходатайство.

При этом, все три раза при обращении в Избирательную комиссию Томской области 15.11.2010 г., 30.11.2010 г. и 17.12.2010 г. представитель инициативной группы представлял в избирательную комиссию ходатайство о регистрации инициативной группы, датированное 02.11.2010 г. То есть после принятия Избирательной комиссией Томской области постановлений об отказе в регистрации инициативной группы № 54/305 от 29.11.2010 г. и от 13.12.2010 г. № 56/309

каких-либо иных собраний инициативной группы не проводилось, в том числе собраний о внесении уточнений и дополнений в ранее составленные документы.

Постановлением Избирательной комиссии Томской области от 30.12.2010 г. № 57/312 в удовлетворении ходатайства о регистрации инициативной группы по проведению референдума было отказано. В указанном постановлении как на основания отказа, избирательная комиссия указала на следующие обстоятельства:

1. Данное ходатайство поступало в Избирательную комиссию Томской области 15 ноября, 30 ноября 2010 года, было дважды рассмотрено на заседании комиссии, однако в регистрации инициативной группы по проведению областного референдума отказано, в связи с нарушением требований пункта 3 статьи 36 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 6 областного закона «О референдуме Томской области и местном референдуме» (постановление от 29.11.2010 года №54/305, постановление от 13.12.2010 года №56/309).

2. Ходатайство, поступившее в Избирательную комиссию Томской области 17 декабря 2010 года также не подлежит удовлетворению.

В соответствии с пунктами 3-4 статьи 36 Федерального закона и корреспондирующим данным положениям пунктам 3-4 статьи 6 Закона Томской области от 12.01.2007 № 29-ОЗ в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации должны быть представлены два документа – ходатайство и протокол собрания инициативной группы как приложение к нему. При этом в ходатайстве должны быть указаны сведения о членах инициативной группы: фамилия, имя, отчество, число, месяц, год рождения, место рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта, или документа, заменяющего паспорт, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, адрес места жительства. Такие же сведения должны содержаться в ходатайстве и о лицах, уполномоченных дей-

ствовать от имени инициативной группы на территории, где предполагается провести референдум.

Указанные документы имеют юридическую силу лишь при условии, что сведения, содержащиеся в них, соответствуют действительности.

Поступившее в Избирательную комиссию Томской области 17 декабря 2010 года ходатайство и протокол собрания инициативной группы, датированные от 2 ноября 2010 года, не соответствуют этим требованиям.

3. Из текста документа следует, что все выявленные комиссией в прошлом нарушения (в сведениях о члене инициативной группы Кузнецове Г.И. неверно указана дата рождения; в сведениях о члене инициативной группы Понаморовой Т.А. неверно указана фамилия; в сведениях о члене инициативной группы Енгальчеве В.В. неверно указан год рождения; в сведениях о члене инициативной группы Сафронове А.А. неверно указано место рождения; в сведениях о члене инициативной группы Зубарь Л.Б. неверно указан адрес места жительства), послужившие основанием для неоднократного отказа в регистрации инициативной группы по проведению областного референдума, были исправлены. Поскольку в документ от 2 ноября 2010 года внесены изменения после 29 ноября и 13 декабря 2010 года, он не может быть принят Избирательной комиссией Томской области как документ, соответствующий требованиям закона.

Изложенные фактические обстоятельства свидетельствуют о наличии правовой неопределенности в сфере реализации норм референдумного процесса (Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Закона Томской области «О референдуме Томской области и местном референдуме»), касающихся инициирования процедуры референдума субъекта Российской Федерации, а именно:

1. Может ли инициативная группа по проведению референдума вносить уточнения и дополнения в ранее представ-

ленные в соответствующую избирательную комиссию документы и, если да, то какова процедура подобных действий? Требуется ли повторное собрание инициативной группы по проведению референдума для решения данного вопроса? Может ли уполномоченный инициативной группы по проведению референдума единолично (без сбора повторного собрания инициативной группы) самостоятельно вносить уточнения и дополнения в документы, составленные и подписанные инициативной группой?

2. Наделена ли избирательная комиссия (по аналогии с избирательными правоотношениями) обязанностью информировать инициативную группу по проведению референдума, уполномоченного инициативной группы о неполноте сведений в представленных документах либо несоблюдении требований закона к оформлению данных документов?

3. Завершается ли референдумный процесс, инициированный инициативной группой, в момент принятия избирательной комиссией решения об отказе в регистрации инициативной группы по проведению референдума? Либо возможным и допустимым с точки зрения действующего законодательства является не только обжалование решения избирательной комиссии об отказе в регистрации инициативной группы референдума, но и «устранение недостатков» с повторным представлением документов в соответствующую избирательную комиссию?

4. Каков порядок действий избирательной комиссии при повторном представлении инициативной группой референдума? Вправе ли избирательная комиссия отказать в принятии таких документов либо она обязана повторно по существу их рассмотреть и принять решение?

Избирательная комиссия Томской области, трижды рассматривавшая одно и то же ходатайство о регистрации инициативной группы по проведению референдума Томской области, сформулировала следующие правовые позиции, касающиеся реализации прав граждан на назначение референдума:

1. Документы, представленные инициативной группой по проведению референдума, имеют юридическую силу лишь при условии, что сведения, содержащиеся в них соответствуют действительности.

2. Ходатайство и протокол инициативной группы, датированные 02 ноября 2010 года не обладают юридической силой, поскольку в данный документ были внесены изменения после 29 ноября и 13 декабря 2010 года (то есть в протокол инициативной группы, датированный 02.11.2010 г., были внесены изменения, ставшие известными заявителю после 13.12.2010 г.). Такой документ не может быть принят избирательной комиссией как документ, соответствующий требованиям закона.

Иными словами, избирательная комиссия полагала недопустимым внесение изменений в ранее представленные инициативной группой документы (ходатайство и протокол инициативной группы) вне предусмотренных законом процедур.

Законность принятого Избирательной комиссией Томской области решения была предметом судебного рассмотрения. Инициативная группа по проведению референдума Томской области обратилась в Томский областной суд с заявлением об отмене постановления Избирательной комиссии Томской области от 30.11.2010 г. № 57/312 об отказе в регистрации инициативной группы по проведению референдума Томской области.

Томский областной суд (рассматривавший данное дело в качестве суда первой инстанции) не согласился с доводами избирательной комиссии, удовлетворил заявленные требования инициативной группы по проведению референдума Томской области, признал незаконным и отменил постановление избирательной комиссии 30.11.2010 г. № 57/312.

Суд первой инстанции полагал, что:

1. Заявитель (уполномоченный инициативной группы по проведению референдума Томской области) был наделен правом устранить указанные в постановлении избиратель-

ной комиссии от 30.11.2010 г. № 57/312 недостатки.

2. Единственным основанием для отказа в регистрации инициативной группы послужило внесение изменений в сведения о членах данной группы, изложенных в ходатайстве, что, по мнению суда, не является основанием отказа в регистрации инициативной группы, предусмотренным законом.

Томский областной суд сформулировал иные правовые позиции по вопросам реализации права на инициирование референдумного процесса:

1. Действующее законодательство не содержит каких-либо императивных требований о том, когда именно должно быть подписано ходатайство всеми участниками инициативной группы, равно как и обязанности одновременного подписания данного документа всеми участниками.

2. Законом не предусмотрена необходимость повторного созыва участников группы для выдвижения инициативы проведения референдума и изготовления нового текста ходатайства, в случае, если в регистрации инициативной группы ранее отказано по мотиву несоответствия сведений о членах официальным данным, предоставленным миграционной службой (с учетом того, что смысловые изменения в первоначальное ходатайство не вносились, а были произведены только технические правки, на что закон запрета не содержит). Об этом свидетельствует также отсутствие в законе установленных сроков на обращение с данным ходатайством после проведения соответствующего собрания.

Таким образом, правовые позиции Избирательной комиссии Томской области по данному делу вошли в прямое противоречие с правовыми позициями суда субъекта Российской Федерации – Томского областного суда, рассматривавшего дело в качестве суда первой инстанции.

17.02.2011 г. Избирательной комиссией Томской области была подана кассационная жалоба на решение Томского областного суда по данному делу.

В этой связи единообразный порядок применения норм

референдумного законодательства к возникшим отношениям установил Верховный Суд Российской Федерации, который устранил возникшую правовую неопределенность и согласился с правовыми позициями избирательной комиссией.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 06.04.2011 года (дело № 88-Г11-6)¹⁰⁷ решение Томского областного суда от 02.02.2011 г. было отменено. Обосновывая принятое решение Верховный Суд Российской Федерации согласился с правовыми позициями Избирательной комиссии Томской области и сформулировал следующие свои правовые позиции по существу рассмотрения данного дела:

1. Установленный федеральным законодательством порядок предусматривает вынесение (избирательной комиссией) решения в отношении представленных инициативной группой документов. При принятии решения судом первой инстанции должно было быть учтено, что в отношении ходатайства заявителя избирательной комиссией выносились постановления об отказе в регистрации инициативной группы от 29 ноября и 13 декабря 2011 года, которые не были обжалованы в порядке, установленном законом.

2. Нельзя согласиться с доводами уполномоченного инициативной группы по проведению референдума о том, что закон не предусматривает возможности отказа в регистрации инициативной группы при представлении исправленных документов. Статьей 36 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определен порядок рассмотрения ходатайства инициативной группы по проведению референдума, который заканчивается в случае соответствия указанных ходатайства и документов требованиям настоящего Федерального закона, конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, направлением их в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации ... а в противном случае – отказом в регистрации инициативной группы. Следовательно, реше-

¹⁰⁷ ~ См.: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big3/verhsud_big_48980.htm.

ние избирательной комиссии об отказе в регистрации инициативной группы может быть обжаловано в установленном законом порядке и, в случае отказа, инициативная группа вправе вновь обратиться в установленном порядке с ходатайством о регистрации инициативной группы.

3. Довод уполномоченного инициативной группы по проведению референдума о том, что отказ в регистрации инициативной группы не препятствует повторному обращению с теми же документами в избирательную комиссию нельзя признать состоятельным. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решение избирательной комиссии субъекта РФ может быть преодолено лишь при его обжаловании в соответствии со статьей 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а постановления Избирательной комиссии Томской области от 29 ноября и 13 октября 2010 г. не были обжалованы и не отменены.

4. Федеральным законодательством не предусмотрена возможность внесения изменений, дополнений в представленные инициативной группой документы в избирательную комиссию.

Изложенный пример иллюстрирует на практике механизм восприятия правовых позиций избирательных комиссий судами Российской Федерации, их учета при принятии решения, связанного с реализацией прав граждан на участие в референдуме.

По предметному критерию правовые позиции избирательных комиссий формулируются не только в сфере реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, но и в остальных сферах компетенции соответствующих избирательных комиссий.

Например, избирательной комиссией Вологодской области были сформулированы правовые позиции в сфере деятельности по преобразованию муниципальных образований

в регионе¹⁰⁸.

В целях координации работы органов исполнительной государственной власти области, а также в целях оказания организационно-правовой помощи органам местного самоуправления муниципальных образований области по реализации принятых в результате голосования населения в 2008 – 2009 годах решений о преобразовании муниципальных образований области путем объединения поселений было принято распоряжение Губернатора Вологодской области от 27 февраля 2009 года № 335-р «О мерах по преобразованию муниципальных образований области путем объединения поселений с соответствию с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Избирательной комиссией Вологодской области было разработано нормативно-правовое регулирование такого голосования с учетом его особенностей.

Необходимость правовых позиций избирательной комиссии в рассматриваемой сфере была обусловлена, прежде всего, тем, что существующее нормативно-правовое регулирование рассматриваемых отношений в регионе достаточно разнородно. Действующая законодательная база состоит из трех законов (Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ и закон Вологодской области № 1468-ОЗ «О местном референдуме в Вологодской области»). Эти законы в совокупности трудно воспринимаются организаторами выборов районного участкового звена, что создает неопределенность в правоприменительной практике деятельности соответствующих «низовых» избирательных комиссий.

108 ~ См.: Антонова Л.И. К вопросу об очередном периоде реформы местного самоуправления и практике работы по преобразованию муниципальных образований в регионе // Становление местного самоуправления в Вологодской области. Ч. II / Отв. ред. канд. полит. Наук Л.И. Антонова. – Вологда: «Древности Севера», 2009. С. 112-113.

Правовые позиции избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (Вологодской области) здесь необходимы для более четкого представления о правовых основаниях и требуемой последовательности действий субъектов – участников процедуры преобразования муниципальных образований, в том числе нижестоящих избирательных комиссий (принимающих в данной деятельности самое активное участие).

В деятельности избирательных комиссий правовые позиции являются особым юридическим механизмом, позволяющим избирательной комиссии обращаться к собственным ранее принятым решениям при рассмотрении новых дел и, тем самым, обеспечивать единообразное применение избирательного законодательства как в системе избирательных комиссий, так и во взаимодействии с государственными и муниципальными органами, при рассмотрении судами дел с участием избирательных комиссий. Правовые позиции избирательных комиссий выполняют функцию интеграции системы прав и свобод человека и гражданина по делам о защите избирательных прав граждан, при организации и проведении выборов в Российской Федерации.

Изучение сложившейся правоприменительной практики в формировании избирательными комиссиями на основе действующего законодательства своих правовых позиций, как средства обеспечения единообразного применения избирательного законодательства в рамках проводимого научно-го исследования приводит к необходимости:

1. Объединения по единому критерию (тематике) ряда решений избирательных комиссий с целью выявления правовых позиций избирательных комиссий.

Особую значимость правовые позиции избирательных комиссий приобретают по тем категориям дел, которые достаточно редко становятся предметом рассмотрения судов общей юрисдикции (в частности, это такие нарушения избирательного законодательства, которые не влекут правовых последствий в виде отказа в регистрации кандидата (списка

кандидатов), отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), исключения кандидатов из заверенного списка кандидатов).

2. Выработки методики выделения правовых позиций в решениях избирательных комиссий (поскольку правовой позицией является не всякое «прецедентное» решение комиссии, а лишь обладающее свойствами устойчивости и обязательности).

3. Определения субъектов правовых позиций (к этим субъектам, излагающим правовые позиции, предлагается относить не все виды избирательных комиссий, а лишь Центральную избирательную комиссию РФ, избирательные комиссии субъектов РФ и иные избирательные комиссии, выступающие в качестве избирательных комиссий, организующих выборы). Критериями отнесения избирательной комиссии к числу субъектов, наделенных правом излагать правовые позиции, являются: особенности компетенции избирательной комиссии и место в системе (иерархии) избирательных комиссий в Российской Федерации.

4. Характеристике форм объективации (документального оформления) правовых позиций избирательных комиссий. Формами документального оформления правовых позиций избирательных комиссий являются нормативные акты соответствующих избирательных комиссий и решения избирательных комиссий по рассмотрению заявлений, жалоб иных обращений субъектов избирательного процесса о нарушении избирательных прав. В структуре акта избирательной комиссии правовая позиция может выражаться в мотивировочной либо резолютивной части.

Многообразие правовых позиций избирательных комиссий диктует необходимость их упорядочения и классификации. В этой связи в настоящем научно-практическом исследовании полагаем уместным проанализировать все многообразие правовых позиций избирательных комиссий, выявить закономерности их формирования и попытаться установить основания их (правовых позиций) классификации.

I. В первую очередь, классификацию правовых позиций целесообразно проводить исходя из структуры (иерархии) избирательных комиссий, формулирующих правовую позицию. Таким образом, можно выделить:

1. Правовые позиции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

2. Правовые позиции избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

3. Правовые позиции избирательных комиссий муниципальных образований.

4. Правовые позиции избирательных комиссий, организующих выборы (не относящихся к пунктам 1-3 данной классификации).

II. По степени охвата общественных отношений правовые позиции избирательных комиссий можно подразделить на:

1. Общие (универсальные) правовые позиции – применимые к сходным (типовым) правоотношениям, возникающим при проведении выборов различного уровня.

2. Частные (казуальные) правовые позиции

Вышеперечисленные основания классификации правовых позиций тесно взаимосвязаны: правовые позиции избирательных комиссий, занимающих ведущее место в иерархии (структуре) комиссий, чаще всего носят универсальный (общий) характер и могут быть, распространены на типичные отношения, возникающие при проведении выборов различного уровня: федеральные, региональные, муниципальные выборы. И, напротив, правовые позиции муниципальных и иных избирательных комиссий, организующих выборы в органы местного самоуправления, чаще всего, носят казуальный характер и формулируются применительно к отношениям, возникающим при организации и проведении конкретных выборов (то есть в пределах полномочий данной избирательной комиссии).

III. По источникам (формам выражения, объективации)

правовые позиции избирательных комиссий можно подразделить на ряд разновидностей.

Источниками правовых позиций являются акты избирательных комиссий, принятые в пределах компетенции акты избирательной комиссии, содержащие официальные разъяснения порядка применения норм законодательства о выборах, устраняющие правовую неопределенность при применении норм избирательного законодательства, обеспечивающие единообразное применение законодательства при проведении соответствующих выборов в органы государственной власти Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления.

Таковыми источниками правовых позиций могут быть:

1. Постановления избирательных комиссий (различного содержания), а именно:

- о разъяснении порядка применения норм избирательного законодательства (например, Постановление Центризбиркома России от 23 марта 2007 года № 203/1272-4 «О разъяснении порядка применения пункта 1.1, подпунктов «в1», «в2» пункта 24, подпунктов «б1», «б2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

- об утверждении перечня и рекомендуемых форм документов при проведении соответствующих выборов (с примечаниями к формам документов, касающимся разъяснения порядка заполнения данной формы либо порядка указания сведений, требуемых в соответствии с законом);

- решения избирательной комиссии, принятые по заявлениям (жалобам, обращениям) субъектов избирательного процесса.

2. Регламент работы избирательной комиссии (по вопросам, касающимся взаимодействия избирательной комиссии с избирателями, кандидатами, избирательными объединени-

ями, правоохранительными и судебными органами, другими участниками избирательного процесса).

Это может быть типовой регламент избирательной комиссии (утвержденный вышестоящей в иерархии избирательной комиссией) либо регламент конкретной избирательной комиссии (до уровня территориальных, окружных и муниципальных избирательных комиссий). В подобного рода регламенте можно было бы отразить (на уровне правовых позиций избирательных комиссий) ряд важнейших вопросов, касающихся взаимоотношения избирательной комиссии и субъектов избирательного процесса (избирателей, кандидатов, избирательных объединений, средств массовой информации и т.п.). Разъяснению, таким образом, могут подлежать вопросы, оставшиеся за пределами законодательного регулирования, в том числе:

-вопросы приема документов от кандидатов (избирательных объединений) в предусмотренный законом период выдвижения и за пределами такого периода (в том числе могли бы быть сформулированы правовые позиции, касающиеся недопустимости отказа в принятии документов; недопустимости правовой оценки предоставляемых кандидатом либо представителем избирательного объединения документов на стадии их приема; недопустимости консультирования участников избирательного процесса по вопросам количества, вида и содержания предоставляемых документов и др.);

-вопросы юридического статуса рекомендуемых избирательной комиссией форм документов (в противовес формам документов, предусмотренных федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации), правовых последствий несоблюдения указанных форм документов;

-правовые гарантии для кандидатов, осуществляющих сбор подписей избирателей в поддержку самовыдвижения (касающиеся надлежащего информирования данных кандидатов о численности избирателей в пределах территории округа; минимальном и максимальном количестве подписей

избирателей, предоставляемых в соответствующую избирательную комиссию; описания схемы избирательных округов, позволяющей достоверно определить топонимы в пределах данного избирательного округа, иные вопросы, связанные с доступом к информации о выборах);

-другие вопросы организационного характера, урегулированные единообразным образом, являющиеся общеобязательными в структуре избирательных комиссий в Российской Федерации.

3.Официальные комментарии законодательства (утвержденные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов РФ).

Таким образом, правовые позиции избирательных комиссий могут содержаться в актах комиссий, носящих как нормативный, так и правоприменительный характер.

При этом, необходимо отметить, что не являются правовой позицией избирательной комиссии различного рода разъяснения и письменные ответы на запросы, даваемые отдельными членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, по обращениям граждан, кандидатов, избирательных объединений, «в частном порядке», поскольку при даче таких ответов не соблюдается предусмотренная действующим законодательством процедура принятия решения соответствующей избирательной комиссией.

4.Правовые позиции избирательных комиссий, выраженные в судебных решениях (следует отметить, разумеется, что избирательная комиссия не формулирует правовую позицию в судебном решении, поскольку судебное решение есть продукт деятельности соответствующего суда, но правовая позиция может содержаться в таком решении, быть воспроизведена в описательной части решения, либо поддержана и положена в основу выводов суда в мотивировочной части решения).

5.Результаты правовой экспертизы нормативных правовых актов и законопроектов о выборах, сформулированные ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Рос-

сийской Федерации и оформленные в виде специальных актов избирательной комиссии – замечаний и предложений к законам (проектам законов).

6. Проекты законов субъектов Российской Федерации о выборах и референдумах, явившиеся результатами реализации права законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ (в настоящее время 59 ИКС РФ наделены таким правом).

Глава 2.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ВОПРОСАМ НАЗНАЧЕНИЯ ВЫБОРОВ

Стадия назначения выборов, в определенном смысле, является «стартовой» не только для потенциальных кандидатов и избирательных объединений, планирующих выдвигать кандидатов (списки кандидатов), но и для избирательных комиссий, задействованных в соответствующей избирательной кампании, и в первую очередь – для избирательных комиссий, выступающих в качестве комиссий, организующих выборы. Именно на такие комиссии ложится наибольшая «тяжесть» работы, отправной точкой которой и является стадия назначения даты выборов.

На данной стадии избирательного процесса:

1. Избирательные комиссии не являются органом, назначающим выборы. Согласно пункту 1 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обязанность по назначению выборов возложена на «уполномоченный на то орган или должностное лицо».

2. Избирательные комиссии не являются органами, осуществляющими официальное опубликование (обнародование) решения о назначении выборов.

Лишь в исключительных случаях (если уполномоченный орган или лицо не назначит выборы в порядке и в сроки предусмотренные законодательством, либо такой уполномоченный орган или лицо отсутствует) обязанность по назначению выборов возлагается законом на соответствующую избирательную комиссию (пункт 8 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»), согласно уровню выборов и иерархии избирательных комиссий: федеральные выборы – на Центризбирком России, региональные выборы – на избирательную комиссию субъ-

екта РФ, муниципальные выборы – соответственно, на избирательную комиссию муниципального образования либо территориальную избирательную комиссию.

Возникали спорные ситуации в связи с назначением муниципальных выборов территориальной избирательной комиссией. Такая ситуация была в Иркутской области. Согласно статье 11 пункту 3 закона «О муниципальных выборах в Иркутской области», если представительный орган муниципального образования не назначает муниципальные выборы в установленный срок, либо, если указанный орган, сформированный в правомочном составе, отсутствует, выборы назначаются избирательной комиссией муниципального образования не позднее, чем за 70 дней до дня голосования. Чунский районный суд пришел к выводу о том, что территориальная избирательная комиссия может назначить муниципальные выборы в случае возложения на нее на неограниченный срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования и отсутствия соответствующего решения уполномоченного на то законом органа муниципального образования (Решение от 24 января 2012 года по делу № 2-47/2012)¹⁰⁹.

Несмотря на то, что избирательные комиссии (включая участковые избирательные комиссии) ныне являются постоянно действующими органами, именно с даты официального опубликования решения о назначении выборов для избирательных комиссий, организующих выборы, стартует «активная фаза» избирательной кампании, порождающая для комиссии правовые последствия, связанные с принятием большого количества организационных решений, направленных на обеспечения надлежащего функционирования избирательной комиссии в ходе грядущей избирательной кампании, а также в сфере взаимодействия с другими субъектами избирательного процесса.

Любые нарушения закона на данной стадии избирательного процесса способны негативно отразиться и на деятель-

¹⁰⁹ ~ <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/WAY/6D57B174-01A2-4820-886B-A06C656EA05D.html>

ности избирательных комиссий, организующих выборы, что диктует необходимость выработки правовых позиций избирательных комиссий применительно к стадии назначения выборов. Причем, нарушения могут быть связаны не только с бездействием уполномоченного органа или лица по принятию решения о назначении выборов, но и с ненадлежащим исполнением данным органом (лицом) требований закона при принятии такого решения. Еще в 2009 году Верховный Суд Российской Федерации (в Определении от 29.07.2009 года по делу № 78-Г09-30)¹¹⁰ указывал, что сроки назначения выборов, установленные избирательным законодательством, не могут быть изменены по усмотрению участников избирательного процесса.

Подобного рода ситуации, к сожалению, встречаются в современной практике организации и проведения выборов.

Так, решением Думы Дальнегорского городского округа (Приморский край) от 13 августа 2013 года № 117 «О назначении досрочных выборов Главы Дальнегорского городского округа»¹¹¹ указанные выборы были назначены на 03 ноября 2013 года. Данное решение было принято уполномоченным органом с нарушением требований пункта 6 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье; не допускается назначение голосования на нерабочий праздничный день, на предшествующий ему день, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, и на воскресенье, которое объявлено в установленном порядке рабочим днем. В соответствии с частью 1 статьи 112 Трудового кодекса Российской Федерации, нерабочим праздничным днем в Российской Федерации является 4 ноября – День народного единства. То есть, Дума Дальнегорского городского округа назначила выборы

¹¹⁰ ~ См.: *Справочно-правовая система «Консультант Плюс»*: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс», 1992 – 2013.

¹¹¹ ~ Здесь и далее, См.: *Архив муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа (Приморский край)*, 2013.

на день, предшествующий нерабочему праздничному дню. Указанное решение Думы Дальнегорского городского округа было опубликовано и (до момента его отмены) породило правовые последствия для соответствующей избирательной комиссии, организующей данные выборы – муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа. На основании и во исполнение положений указанного решения Думы Дальнегорского городского округа муниципальная избирательная комиссия Дальнегорского городского округа приняла значительное количество необходимых решений, связанных с подготовкой и проведением досрочных выборов Главы Дальнегорского городского округа, а именно:

-решение от 19 августа 2013 года № 3 «Об утверждении Календарного плана основных мероприятий по подготовке и проведению досрочных выборов Главы Дальнегорского городского округа, назначенных на 03 ноября 2013 года»;

-решение от 19 августа 2013 года № 4 «О рабочей группе по проверке достоверности подписей избирателей и данных об избирателях, поставивших свои подписи в поддержку выдвижения кандидатов на должность Главы Дальнегорского городского округа»;

-решение от 19 августа 2013 года № 5 «О Перечне и формах документов, представляемых кандидатами и избирательными объединениями в муниципальную избирательную комиссию Дальнегорского городского округа при проведении досрочных выборов Главы Дальнегорского городского округа»;

-решение от 19 августа 2013 года № 6 «Об установлении режима рабочего времени для муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа в период подготовки и проведения выборов Главы Дальнегорского городского округа, назначенных на 03 ноября 2013 года»;

-решение от 19 августа 2013 года № 7 «О количестве представляемых в муниципальную избирательную комиссию Дальнегорского городского округа подписей избирателей для регистрации кандидата на должность Главы Дальнегорского городского округа»;

-решение от 19 августа 2013 года № 8 «Об утверждении сметы расходов на подготовку и проведение досрочных выборов Главы Дальнегорского городского округа, назначенных на 03 ноября 2013 года»;

-решение от 19 августа 2013 года № 9 «Об образовании группы контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о выборах и иных нормативно-правовых актов, регулирующих условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов кандидатов на должность Главы Дальнегорского городского округа при подготовке и проведении досрочных выборов Главы Дальнегорского городского округа, назначенных на 03 ноября 2013 года».

Все вышеперечисленные решения были приняты муниципальной избирательной комиссией с соблюдением требований частей 15-17 статьи 30 Избирательного кодекса Приморского края, то есть с соблюдением порядка принятия решений, кворума, голосования и т.п. Необходимость принятия данных решений была продиктована требованиями действующего законодательства. Часть принятых решений касалась не только внутриорганизационной деятельности избирательной комиссии, организующей досрочные выборы Главы Дальнегорского городского округа, но и взаимоотношений с другими субъектами избирательного процесса, а Календарный план основных мероприятий по подготовке и проведению выборов распространялся на достаточно широкий круг лиц и организаций (кандидатов, избирательные объединения, СМИ, организации и лиц, желающих оказывать услуги по изготовлению агитационных материалов, нижестоящие избирательные комиссии и т.п.). При этом сроки, предусмотренные Календарным планом мероприятий, исчислялись в соответствии с законодательством о выборах, исходя из двух основных дат:

-даты опубликования решения о назначении выборов;

-даты, на которую назначены данные выборы (то есть 03 ноября 2013 года).

Решением Думы Дальнегорского городского округа от 26

августа 2013 года № 126 «Об отмене решения Думы Дальнегорского городского округа от 13 августа 2013 года № 117 «О назначении досрочных выборов Главы Дальнегорского городского округа» первоначальное незаконное решение о назначении выборов было отменено. 26 августа 2013 года Думой Дальнегорского городского округа было принято новое решение № 127 «О назначении досрочных выборов Главы Дальнегорского городского округа», на 17 ноября 2013 года. Указанное решение соответствует требованиям закона, регламентирующим порядок и условия определения даты выборов. Данное решение было опубликовано 29 августа 2013 года в муниципальном средстве массовой информации – газете «Трудовое слово».

В связи с вышеизложенным избирательная комиссия, организующая выборы, – муниципальная избирательная комиссия Дальнегорского городского округа – была вынуждена отменить ряд принятых ранее решений. Так, Решением муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа от 29 августа 2013 года № 10 «Об отмене решений муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа» были отменены решения № № 3, 4, 5, 6, 7, 8 и 9 от 13 августа 2013 года.

Изменение даты выборов не повлияло на юридическую силу только двух ранее принятых решений названной избирательной комиссии: решения от 13 августа 2013 года № 1 «Об избрании председателя муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа» и решения от 13 августа 2013 года № 2 «Об избрании секретаря муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа». Отмененные же решения избирательная комиссия, организующая выборы, вынуждена была принимать повторно, некоторые – с незначительными изменениями, иные (например, Календарный план мероприятий) – с полностью измененным содержанием.

В анализируемой ситуации ни уполномоченный орган, принимавший решение о дате выборов, ни избирательная

комиссия, выступающая в качестве комиссии, организующей выборы, ни вышестоящая избирательная комиссия не отследили своевременно ситуацию, связанную с ошибочным назначением даты выборов. Избирательная комиссия, организующая выборы, в данном случае «механически», без проверки с точки зрения действующего законодательства, приняла как руководство к действию решение о назначении даты выборов на 03 ноября 2013 года и, на его основе, утвердила ряд своих организационных решений на подготовительном этапе своей работы.

Сходный случай произошел в 2011 году в Иркутской области. Решением Думы Тарминского сельского поселения от 02.07.2011г. № 37 были назначены выборы главы Тарминского муниципального образования на 18 сентября 2011 года. В то время как частью 8 статьи 81.1 Федерального закона от 12 июня 2002года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в действовавшей на момент вынесения судебного решения редакции) определяла, что в субъектах Российской Федерации, в которых выборы были проведены в иные, чем второе воскресенье марта, дни, последующие выборы проводятся в сроки, установленные конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, во второе воскресенье марта либо второе воскресенье октября года, в котором истекает срок полномочий соответствующих органов или депутатов соответствующих органов, а если срок полномочий истекает в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва, - в день голосования на указанных выборах. Предыдущие выборы Главы Тарминского муниципального образования проводились в иные, чем второе воскресенье марта, дни (18 сентября 2006 г.). Срок полномочий Главы Тарминского муниципального образования истекал 17 сентября 2011 года, то есть в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, следовательно, очередные

выборы главы Тарминского муниципального образования должны были проводиться в день голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При таких обстоятельствах суд признал решение Думы Тарминского сельского поселения от 02.07.2011г. № 37 «О назначении муниципальных выборов главы Тарминского муниципального образования» незаконным¹¹².

Полагаем, что в целях недопущения подобных случаев необходимо на уровне соответствующих избирательных комиссий сформировать правовые позиции, в которых установить:

-обязанность избирательных комиссий (соответственно уровню выборов) по мониторингу процедуры принятия решений, связанных с назначением даты выборов уполномоченным на то органом или лицом;

-алгоритм действий избирательных комиссий в случае обнаружения несоответствия решения о назначении даты выборов требованиям действующего законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации (касающийся как взаимодействия избирательной комиссии с органом или лицом, принимавшим указанное решение, так и внутриорганизационной деятельности избирательной комиссии).

В ситуации же, когда на избирательные комиссии, организующие выборы, законом возлагаются обязанности по назначению даты выборов (в силу бездействия уполномоченного на то органа или должностного лица) полагаем, что при помощи установления правовых позиций избирательных комиссий (Центризбиркома России либо избирательных комиссий субъектов федерации) необходимо детально регламентировать процедуру принятия избирательной комиссией такого рода решений. В текущей правоприменительной практике, при возникновении таких ситуаций, данные вопросы обычно решаются способом консультирования выше-

112 ~ <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/WAY/5547000B-A671-4129-AB9A-540E0C765487.html>

стоящими комиссиями нижестоящих, что вряд ли оправданно.

Правовая неопределенность на стадии назначения выборов (применительно к досрочным выборам) может быть вызвана не только неверным определением даты выборов, но и другими обстоятельствами, в частности, вопросами, связанными с порядком и сроками принятия и исполнения решений о назначении досрочных выборов.

Например, Постановлением избирательной комиссии Республики Алтай от 13 июня 2013 года № 59/262 было принято решение об обращении в Кош-Агачский районный суд с заявлением о признании незаконным решения временной избирательной комиссии муниципального образования «Кош-Агачский район» от 10 июня 2013 года № 2/5 «О досрочных выборах главы муниципального образования «Кош-Агачский район»¹¹³. Данному решению предшествовали следующие фактические обстоятельства:

Временная избирательная комиссия муниципального образования «Кош-Агачский район» приняла решение о назначении досрочных выборов Главы муниципального образования на 11 августа 2013 года со ссылкой на пункт 7 статьи 10 Федерального закона №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и часть 4 статьи 6 Закона Республики Алтай №14-РЗ от 5 мая 2011 года. Указанные выше положения законодательства определяют период для принятия решения для назначения муниципальных выборов, в частности, решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования.

Избирательная комиссия Республики Алтай полагала, что принятое решение временной избирательной комиссии противоречит пунктам 3 и 7 статьи 10 Федерального закона №67-ФЗ, части 4 статьи 6 Закона Республики Алтай №14-РЗ «О муниципальных выборах в Республике Алтай» и реше-

113 ~ См.: <http://altai-rep.izbirkom.ru/way/946442/sx/art/948241/cp/1/br/946441.html>

нию Верховного суда Республики Алтай от 14 мая 2013 года в части: «Установить, что временная избирательная комиссия муниципального образования «Кош-Агачский район» должна назначить выборы Главы муниципального образования «Кош-Агачский район» Республики Алтай на пятилетний срок полномочий в срок не ранее 9 июня 2013 года и не позднее 19 июня 2013 года с осуществлением действий по организации, подготовке и проведению досрочных выборов Главы муниципального образования «Кош-Агачский район».

Предыстория событий, приведшая к данной правовой неопределенности, начинается с 2 октября 2012 года, когда решением районного Совета депутатов муниципального образования «Кош-Агачский район» №26-2 досрочно прекращены полномочия главы муниципального образования «Кош-Агачский район» Ефимова Л. Н. в связи с отставкой по собственному желанию. Согласно части 4 статьи 10 Федерального закона №67-ФЗ в связи с досрочным прекращением полномочий Ефимова Л. Н., досрочные выборы нового главы муниципального образования «Кош-Агачский район» должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий, то есть не позднее 6 апреля 2013 года, однако, решением районного Совета депутатов муниципального образования «Кош-Агачский район» от 28 декабря 2012 года №29-4 «О назначении даты выборов Главы муниципального образования «Кош-Агачский район», выборы главы муниципального образования «Кош-Агачский район» в нарушение требований указанной статьи Федерального закона №67-ФЗ были назначены на сентябрь 2013 года, на единый день голосования - 8 сентября.

Судебным решением Кош-Агачского районного суда Республики Алтай от 22 января 2013 года такое незаконное решение районного Совета депутатов было отменено с момента его принятия и на районный Совет депутатов была возложена обязанность в срок до 4 февраля 2013 года на-

значить досрочные выборы Главы муниципального образования «Кош-Агачский район», которое районным Советом не было исполнено, в связи с чем, по жалобе избирателя 6 февраля 2013 года Верховный Суд Республики Алтай на районный Совет депутатов муниципального образования «Кош-Агачский район» повторно возложил обязанность назначить досрочные выборы Главы муниципального образования «Кош-Агачский район» в сроки и в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 10 Федерального закона №67-ФЗ, то есть в шести месячный срок, однако и решение Верховного Суда Республики Алтай районный Совет депутатов не исполнил.

Решением Верховного Суда Республики Алтай от 14 мая 2013 года избирательная комиссия Республики Алтай обязывалась сформировать временную избирательную комиссию по выборам Главы муниципального образования «Кош-Агачский район», которая, в свою очередь должна была назначить досрочные выборы Главы муниципального образования «Кош-Агачский район» в срок не ранее 09 июня 2013 года и не позднее 19 июня 2013 года. Постановлением Избирательной комиссии Республики Алтай от 24 мая 2013 года временная избирательная комиссия была сформирована сроком на 5 лет.

Решением временной избирательной комиссии муниципального образования «Кош-Агачский район» от 10 июня 2013 года № 2/5 «О досрочных выборах главы муниципального образования «Кош-Агачский район» указанные досрочные выборы были назначены на 11 августа 2013 года.

Постановлением избирательной комиссии Республики Алтай от 13 июня 2013 года № 59/262 было принято решение об обращении в Кош-Агачский районный суд с заявлением о признании незаконным решения временной избирательной комиссии муниципального образования «Кош-Агачский район» от 10 июня 2013 года № 2/5 «О досрочных выборах главы муниципального образования «Кош-Агачский район». В обоснование принятого решения избирательная комиссия, в частности, указала, что:

1. Согласно решению Верховного Суда Республики Алтай от 14 мая 2013 года временная избирательная комиссия должна была назначить досрочные выборы Главы муниципального образования «Кош-Агачский район» в срок не ранее 09 июня 2013 года и не позднее 19 июня 2013 года.

2. Мотивируя принятое решение Верховный Суд Республики Алтай исходил из положений пунктов 3, 7 и 9 статьи 10 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) и части 2 статьи 6 Закона Республики Алтай от 5 мая 2011 года № 14-РЗ «О муниципальных выборах в Республике Алтай», и в таком случае, дата досрочных выборов Главы муниципального образования «Кош-Агачский район» будет приходиться на 08 сентября 2013 года, то есть на единый день голосования.

3. Оспариваемое решение временной избирательной комиссии также мотивировано ссылкой на пункт 7 статьи 10 Федерального закона № 67-ФЗ и часть 4 статьи 6 Закона Республики Алтай №14-РЗ, которые предполагают, в частности, что решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования, что не было соблюдено при принятии решения временной избирательной комиссией от 10 июня 2013 года № 2/5 «О досрочных выборах главы муниципального образования «Кош-Агачский район».

4. Избирательная комиссия полагала, что судом также указывается на целесообразность выбора единого дня голосования (8 сентября 2013 года) как с позиции организационных мероприятий, так и при решении вопросов финансового обеспечения этих выборов.

Член Избирательной комиссии Республики Алтай с правом решающего голоса Морогов Валерий Иванович не согласился с постановлением избирательной комиссии от 13 июня 2013 года № 59/262 и изложил особое мнение, указав на следующие обстоятельства:

1. Ни Федеральным законом (часть 10 пункт «к» и часть 11 статьи 23 Федерального закона №67-ФЗ от 12 июня 2002 года (с последующими изменениями) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), ни Законом Республики Алтай (пункт «м» части первой статьи 6 и часть 2 статьи 6 Закона Республики Алтай «Об избирательной комиссии Республики Алтай» от 21 марта 2007 года №1-РЗ) Избирательная комиссия Республики Алтай не наделена правом обращения а суд с заявлением об отмене решений нижестоящих избирательных комиссий судебным решением.

2. Временная избирательная комиссия муниципального образования «Кош-Агачский район» не нарушала требований пунктов 3 и 7 статьи 10 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» и не должна назначать выборы в срок не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования, поскольку часть 3 статьи 10 названного Федерального закона № 67-ФЗ говорит о проведении плановых (очередных выборов) по истечении сроков полномочий органа местного самоуправления, а в рассматриваемом случае речь идет о досрочных выборах.

3. В создавшейся ситуации судебная власть Республики Алтай не приняла мер к исполнению собственных решений о восстановлении нарушенных избирательных прав граждан муниципального образования «Кош-Агачский район», а бездействие избирательная комиссия Республики Алтай в совокупности привели к затягиванию принятия такого важного решения о назначении досрочных выборов.

4. Действия избирательной комиссии Республики Алтай (в том числе принятое 17 июня 2013 года Кош-Агачским районным судом решение по инициативе Избирательной комиссии Республики Алтай о признании незаконным решения временной избирательной комиссии о назначении досрочных выборов на 11 августа 2013 года) свидетельствует о политизации комиссии, стремлении действовать не по закону, а исходя из целесообразности.

Изложенное свидетельствует об отсутствии однозначной судебной и правоприменительной практики на стадии назначения досрочных выборов (в первую очередь, досрочных выборов) в вопросах применения норм федерального избирательного законодательства. Полагаем целесообразным в форме правовых позиций устранить возникшую правовую неопределенность и разъяснить избирательным комиссиям вопросы, связанные с порядком действий и сроками принятия соответствующих решений, касающихся досрочных выборов.

Глава 3.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ВОПРОСАМ ФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ

Деятельность избирательных комиссий на стадии образования (определения) избирательных округов достаточно детально урегулирована действующим законодательством о выборах. Ранее действовавшее законодательство - Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ - предусматривал необходимость образования одномандатных и многомандатных избирательных округов для каждого проводимых выборов, в установленные законом сроки. Данная процедура включала в себя три стадии:

1. Определение схемы избирательных округов избирательной комиссией, организующей выборы (не позднее, чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены соответствующие выборы).

2. Утверждение схемы избирательных округов соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти, представительным органом муниципального образования (не позднее, чем за 20 дней до истечения срока, в которых должны быть назначены выборы).

3. Опубликование (обнародование) схемы избирательных округов.

В настоящее время основное содержание деятельности избирательных комиссий на данной стадии избирательного процесса осталось фактически неизменным. Именно избирательные комиссии, организующие выборы, определяют схему избирательных округов, а утверждение предлагаемой схемы законодательным (представительными) органами государственной власти либо представительными органами местного самоуправления носит характер юридической ле-

гитимации решения (поскольку данные законодательные и представительные органы крайне редко подвергают сомнению содержание предлагаемой избирательной комиссии схемы избирательных округов). Таким образом, именно на систему избирательных комиссий в первую очередь возложена обязанность соблюсти все предусмотренные законом требования и ограничения при разработке схемы одномандатных (многомандатных) избирательных округов либо определения территории единого избирательного округа для соответствующих выборов.

Федеральными законами от 02.10.2012 г. № 157-ФЗ и от 05.04.2013 г. № 40-ФЗ внесены изменения в процедуру образования (определения) избирательных округов, заключающиеся в следующем:

1. Федеральный законодатель вводит терминологические различия в сфере описания процесса формирования избирательных округов. Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа для проведения выборов «образуются», а единый избирательный округ «определяется». Данные дефиниции следует признать логичными и оправданными, поскольку они отражают специфику деятельности уполномоченных субъектов при формировании избирательных округов. При формировании одномандатных и многомандатных округов необходимо их образовать (то есть выделить из единой территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования, отграничить особым образом), в то время как единый избирательный округ, по определению включает в себя всю территорию, на которой проводятся соответствующие выборы, в границах соответствующего субъекта Российской Федерации либо муниципального образования и, в этом смысле, образовывать его устанавливать его границы нет необходимости – достаточно определить его на основании существующих границ, предусмотренных уставом субъекта Российской Федерации, региональным за-

коном, уставом муниципального образования или иным нормативным актом местного самоуправления.

2. Избирательные округа приобретают постоянный характер. Согласно пункту 2 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются сроком на десять лет. В контексте проводимой реформы избирательного законодательства данную новеллу федерального законодателя можно попытаться объяснить. При переводе на постоянную основу деятельности избирательных комиссий, избавление их от необходимости (совместно с уполномоченными на то государственными и муниципальными органами) утверждать по несколько раз в год одну и ту же схему избирательных округов имеет определенный смысл. С другой стороны, целесообразность такой нормы неоднозначна, учитывая следующее:

-установление законом единого дня голосования (то есть, фактически, очередные выборы в настоящее время проводятся один раз в год – в сентябре);

-необходимость учитывать факторы, влияющие на численность населения и его распределение по территории Российской Федерации (демографические, миграционные и прочие), а также деятельность законодателя в рассматриваемой сфере в значительной мере нивелируют преимущества «статичных» избирательных округов;

-невозможность использования ранее утвержденной схемы избирательных округов, связанная с деятельностью нормотворческих органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (данные факторы были федеральным законодателем учтены, но не нивелированы полностью).

Избирательный округ может оставаться своеобразной «константой», неизменной в течение длительного времени в следующих случаях:

-единый избирательный округ – в отсутствие глобальных

реформ федеративного, административно-территориального либо муниципального устройства государства (а данные сферы находятся в последние годы состоянии перманентного реформирования);

-одномандатные или многомандатные избирательные округа – в случае отсутствия в будущем существенных демографических диспропорций, вынуждающих к «перенарезке» избирательных округов и отсутствия реформ со стороны законодательных и нормотворческих органов.

Федеральный законодатель, осознавая изъяны предлагаемого нормативного регулирования, сформулировал разъяснения порядка применения новых норм закона, касающихся утверждения и применения схемы избирательных округов. Так, Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статья 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» была дополнена пунктом 7.1, предусматривающим случаи, в которых утвержденная схема избирательных округов не может быть применена для конкретных выборов. Эти случаи связаны с деятельностью законодателя по изменению положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации, закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а именно:

-изменением данными нормативными актами численности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования;

-изменением вида избирательной системы, применяемой на соответствующих выборах;

-изменением границ муниципального образования.

В указанных случаях закон наделяет уполномоченных субъектов правом утверждать схему избирательных округов в иные сроки, чем это предусмотрено пунктом 2 статьи 18 названного Федерального закона, и, в том числе, возлагает на избирательные комиссии обязанность по утверждению схемы избирательных округов в случае, если уполномоченный государственный или муниципальный орган отсутствует либо не выполнит данную обязанность.

Тем самым, федеральный законодатель учитывает те дефекты нормативного регулирования, которые изначально заложены в предлагаемую новую модель формирования избирательных округов. Вместе с тем, необходимо заметить, что невозможность применения ранее утвержденной схемы избирательных округов способна возникнуть не только по вышеперечисленным причинам, но и в связи с демографическими факторами – так, даже введение в эксплуатацию нескольких новостроек или массовая миграция способны изменить территориальное размещение населения в пределах избирательных округов, после чего утвержденная схема не будет соответствовать требованиям законодательства.

Действующий закон предъявляет к образованию одномандатных и многомандатных избирательных округов следующие требования:

-обязательные требования (предусмотрены пунктом 4 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

-дополнительное требование (предусмотрено пунктом 5 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В данной части Федеральный закон не изменялся на протяжении уже более 10 лет.

К обязательным требованиям относятся:

1.Образование избирательных округов на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на

соответствующей территории в соответствии с пунктом 10 статьи 16 названного Федерального закона.

2. Соблюдение примерного равенства избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей, предусмотренным названным Федеральным законом.

3. Единство территории образуемого избирательного округа (избирательный округ должен составлять единую территорию, не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий).

Дополнительным требованием к образованию избирательных округов является учет административно-территориального устройства (деления) субъекта Российской Федерации, территории муниципальных образований. Данное требование носит факультативный характер и может не применяться в случае невозможности выполнения обязательных требований без нарушения территориального деления субъекта РФ или муниципального образования. В этом случае схема избирательных округов составляется и утверждается без учета административно-территориального деления субъектов РФ и муниципальных образований, но с обязательным выполнением требований пункта 4 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...».

Кроме требований, предъявляемых к образованию избирательных округов, законодатель формулирует и требования к схеме округов, определяемой избирательной комиссией и утверждаемой соответствующими уполномоченными государственными либо муниципальными органами. Эти требования, по сути, являются требованиями к содержанию решения об утверждении схемы избирательных округов, составляемого и предлагаемого избирательной комиссией и принимаемого уполномоченным органом государственной власти либо органом местного самоуправления.

Таким образом, согласно пункту 2 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в действующей редакции), в схеме избирательных округов должны быть:

1. Обозначены границы формируемых избирательных округов.

2. Определен перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ.

3. Если избирательный округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта, в схеме должны быть обозначены границы данной части территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта).

4. Указан номер каждого избирательного округа.

5. Указано число избирателей в каждом избирательном округе.

Данные требования были сформулированы аналогичным образом и в ранее действовавших редакциях названного Федерального закона.

Реализация требований закона к схеме избирательных округов и объем указания перечисленных сведений, содержащихся в решении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ либо представительного органа местного самоуправления, способны породить правовую неопределенность и негативно повлиять на реализацию пассивного избирательного права граждан. Это диктует необходимость выработки правовых позиций избирательных комиссий на данной стадии избирательного процесса.

Правовая неопределенность порождается различной интерпретацией требований закона к схеме избирательных округов и значительным различием по содержанию принимаемых уполномоченными органами решений об утверждении схемы избирательных округов.

Так, в период с 2009 по 2012 годы (до момента вступления в силу изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающихся данной стадии избирательного процесса) не всегда надлежащим образом решался вопрос, связанный с содержанием утвержденной схемы избирательных округов.

Например, Приложением № 1 к Решению Думы городского округа Самара от 24 июня 2010 года № 937¹¹⁴ было утверждено Описание схемы одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Думы городского округа Самара пятого созыва. В этом решении сведения об одномандатных избирательных округах были указаны в следующем виде:

«Одномандатный избирательный округ № 3

Район: Железнодорожный

В границах: по ул. Авроры (четная сторона) до ул. Партизанской, по ул. Партизанской (четная сторона) до ул. Тушинской, по ул. Тушинской (нечетная сторона) до ул. Аэродромной, по ул. Аэродромной (нечетная сторона) до ул. Партизанской, по ул. Партизанской (четная сторона) до ул. Тухачевского, по ул. Тухачевского (нечетная сторона) по внутриквартальной территории до ул. Мориса Тореза, по ул. Мориса Тореза (четная сторона) по внутриквартальной территории до ул. Гагарина, по ул. Гагарина до ул. Авроры.

Адрес окружной избирательной комиссии: г. Самара, ул. Урицкого, 21.

Число избирателей – 28175 чел.».

Приложением № 2 к названному решению было утверждено следующее графическое изображение схемы одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Думы городского округа Самара пятого созыва:

114 ~ См.: www.regionz.ru/index.php?ds=748941



Никаких иных сведений или описаний в опубликованном решении об утверждении схемы избирательных округов не содержалось.

Формально, требования пункта 2 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ) при утверждении данной схемы избирательных округов были выполнены, поскольку обозначены границы избирательных округов, указан номер избирательного округа, ме-

сто нахождения избирательной комиссии и число избирателей в данном округе.

Однако фактически данная схема создавала необоснованные препятствия реализации пассивного избирательного права (права быть избранным в органы местного самоуправления) граждан Российской Федерации, выдвигающих свои кандидатуры в порядке самовыдвижения. Такая ситуация возникла потому, что предлагаемая схема избирательных округов и ее графическое изображение не дают однозначного представления о том, какие части территории муниципального образования (улицы, дома и пр.) входят в состав каждого из избирательных округов. Предлагаемая схема избирательных округов требует от правоприменителя дополнительных действий, связанных с попыткой наложения предлагаемого описания на соответствующую карту местности (например, карту муниципального образования – городского округа Самара). Результатом такой деятельности должно стать изображение территории одномандатного избирательного округа в виде замкнутого неправильного многоугольника, жилые объекты внутренней части которого будут являться перечнем улиц и домов, входящих в данный избирательный округ, где можно собирать подписи избирателей в поддержку самовыдвижения кандидатов. Основываясь на текстовом описании схемы одномандатных избирательных округов, невозможно однозначным образом определить их границы и перечень частей территории (улиц, номеров домов), входящих в данный избирательный округ. На границах многих избирательных округов появляются «спорные» территории, отнесение которых к тому или иному из граничащих округов остается под вопросом. Кроме того, обращает на себя внимание то обстоятельство, что во многих случаях текстовое описание предлагает в качестве топонимов-ориентиров не наименования улиц и домов, а иные (зачастую неофициальные) наименования объектов, организаций и т.п.

Так, не добавляют ясности схеме избирательных округов содержащиеся в ней следующие описания границ:

-«... по ул. Урицкого до ул. Красноармейской, Комсомольская площадь, ул. Арцыбушевская и далее по оси железнодорожного полотна в сторону ул. Набережная реки Самары, 756...»;

-«... В границах: ул. Набережная реки Самары по осевой линии железной дороги в сторону ст. «Самара» до ул. Ленинградской, по ул. Ленинградской (четная сторона) до ул. Братьев Коростелевых...»;

-«... В границах: с северной стороны забора Толерубероидного завода до восточной стороны Толерубероидного завода, по восточной стороне Толерубероидного завода и в створе до реки Самары, вниз по правому берегу реки Самары до автодорожного моста «Южный» через реку Самару и далее по оси реки Самары до ул. Набережная реки Самары, далее по оси железнодорожного полотна до ул. Новокрасноармейской»;

-«... по ул. Авроры (четная сторона) до железнодорожной линии, до совместного забора Мостоотряда № 21 и базы Облпотребсоюза, вдоль забора Мостоотряда № 21 и базы Облпотребсоюза до примыкания его с северной стороной забора Толерубероидного завода»;

-«... по ул. Тухачевского (нечетная сторона) по внутриквартальной территории до ул. Мориса Тореза, по ул. Мориса Тореза (четная сторона) по внутриквартальной территории до ул. Гагарина, по ул. Гагарина до ул. Авроры».

И таких примеров из Приложения № 1 к Решению Думы городского округа Самара от 24 июня 2010 года № 937 можно привести множество. В описании схемы отсутствуют какие-либо разъяснения о способе определения соответствующих границ (в том числе, по проезжей части дороги, перекресткам дорог либо внутриквартальной территории жилых массивов).

Опубликованное графическое изображение схемы одномандатных избирательных округов в рассматриваемом случае также не способно устранить возникшую правовую неопределенность, поскольку не содержит «привязки» к назва-

ниям внутригородских объектов (улицам и др.) и любое масштабирование предлагаемой схемы, наложение ее на карту городского округа Самара оказывалось бесполезным.

Таким образом, формально не нарушив требования статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», приняв и опубликовав в установленные сроки решение об утверждении схемы избирательных округов, Дума городского округа Самара и соответствующая избирательная комиссия не создали нормальных условий реализации пассивного избирательного права для кандидатов-самовыдвиженцев. Невозможность достоверно определить территорию избирательного округа и собрать подписи избирателей нарушает предусмотренное Конституцией Российской Федерации право быть избранным в органы местного самоуправления. В сложившейся в 2010 году ситуации органы, разрабатывавшие и принимавшие схему избирательных округов, можно заподозрить в умышленном характере таких действий – поскольку окружные и территориальные избирательные комиссии (в отличие от избирателей и кандидатов) получили для своей работы дополнительно к опубликованной и иную схему одномандатных избирательных округов, содержащую полный перечень частей территории муниципального образования (улиц, номеров домов), относящихся к каждому из образованных 35 одномандатных избирательных округов. У ряда кандидатов, участвовавших в выборах депутатов Думы городского округа Самара пятого созыва, признавались недействительными подписи избирателей, собранные за пределами территории соответствующего избирательного округа (поскольку данная территория округов не была достоверно определена правоприменителями).

Полагаем, что такого рода нарушения и действия нельзя объяснить только лишь «техническими ошибками» либо недостаточной квалификацией сотрудников, составлявших проект анализируемого решения.

Напротив, в других субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в рассматриваемый период

времени схема избирательных округов утверждалась максимально детальным и последовательным образом. Так, Приложением № 1 к Решению Пермской городской Думы от 30.11.2010 г. № 181¹¹⁵ была утверждена Схема одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Пермской городской Думы пятого созыва, которая (кроме сведений о численности избирателей и месте расположения окружной избирательной комиссии) включала не только описание границ каждого одномандатного избирательного округа (по ходу часовой стрелки), но и исчерпывающий перечень улиц, входящих в округ (а если улица или иная часть территории входила в состав избирательного округа не полностью – с указанием всех номеров домов (в формате «3-я, Космонавтов шоссе (49 - 65 - нечет. ст.; 62 - 104 - чет. ст.)» либо «ул. Голева, 1,3,2,4,6,8,10, 10а,10б,12,12а,14,16,19»). Из содержания данного решения любой правоприменитель мог однозначным образом установить территорию каждого избирательного округа, перечень всех улиц и домов, входящих в данную территорию округа, мог реализовать предусмотренное законом право на самовыдвижение кандидатуры и сбор подписей избирателей в свою поддержку.

Постановление Законодательной Думы Томской области от 30.06.2011 г. № 4490 «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательной Думы Томской области пятого созыва»¹¹⁶ также следует признать в полной мере отвечающим требованиям закона и обеспечивающим реализацию избирательных прав граждан, поскольку в разделе «Границы избирательного округа» содержит перечисление топонимов (частей территории), входящих в состав данного округа (проспектов, трактов, улиц, переулков, проездов,- с интервалами номеров домов, а также перечень населенных пунктов – деревень, поселков, сел и др., входящих в состав территории каждого избирательного округа.

115 ~ <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=47128>

116 ~ <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1220443>

Правомерным решением об утверждении схемы избирательных округов, отвечающих требованиям законодательства и правоприменительной практики можно признать также Решение Совета депутатов городского поселения Видное от 15.06.2009 г. № 3/43 «Об утверждении схемы двадцати одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Совета депутатов городского поселения Видное Ленинского муниципального района Московской области».

Как видно из приведенных примеров, несмотря на единое законодательное регулирование вопросов выработки и утверждения схемы избирательных округов, правоприменители различным образом истолковывают нормы закона при принятии решений об утверждении схемы избирательных округов, применительно к различным видам выборов.

Можно отметить, что, отчасти, вид избирательной системы способен оказывать влияние на содержание решения об утверждении схемы избирательных округов. Наибольшие трудности возникают при образовании одномандатных либо многомандатных избирательных округов, включающих части территории населенных пунктов (о чем подробнее говорилось выше). В названных случаях невозможно ограничиться указанием на вид населенного пункта, предусмотренный уставом субъекта РФ, уставом муниципального образования, законом субъекта РФ о статусе и границах или иным нормативным правовым актом.

В меньшей степени правовая неопределенность в сфере установления схемы избирательных округов связана с определением единого избирательного округа для проведения выборов главы муниципального образования или иного выборного лица местного самоуправления. Единый избирательный округ (по определению) не может включать в себя часть территории населенного пункта, так как минимальной территориальной единицей для проведения выборов по единому избирательному округу является муниципальное образование.

Аналогичным образом обстоит дело и с утверждением схемы многомандатных избирательных округов, не включающих в себя часть территории населенных пунктов. В таких решениях нет необходимости производить «разбивку» по улицам, домам и другим частям территории, поскольку населенный пункт входит в территорию округа целиком. Так, например, Решением Совета депутатов городского поселения Малиновский (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) от 25 декабря 2012 года № 154 «Об утверждении схемы многомандатного избирательного округа» была утверждена следующая схема многомандатного избирательного округа для проведения выборов депутатов Совета депутатов городского поселения Малиновский:

Номер избирательного участка	Количество мандатов	Границы избирательного округа	Место нахождения окружной избирательной комиссии	Число избирателей (по состоянию на 01.07.2012 г.).
№1	7	поселок городского типа Малиновский	город Советский, улица 50 лет Пионерии дом 10	2058
№2	3	поселок Юбилейный	город Советский, улица 50 лет Пионерии дом 10	721

Описание границ избирательного округа включало в себя наименования населенных пунктов целиком «поселок городского типа Малиновский» и «поселок Юбилейный» с пропорциональным распределением количества депутатских мандатов в зависимости от численности населения.

Аналогичным образом, Решением Совета депутатов сельского поселения «Алябьевский» (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) от 25 декабря 2012 года № 228 была утверждена схема многомандатного избирательного округа для проведения выборов Совета депутатов сельского поселения Алябьевский. Границы избирательного округа были обозначены как «п. Алябьевский», количество депутатских мандатов в округе 10. Таким же образом описание границ

избирательного округа было отражено и в решении Совета депутатов городского поселения Агириш» (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) от 12.12.2012 г. № 224 «Об утверждении схемы многомандатного избирательного округа для проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования городское поселение Агириш».

Решением Искательского поселкового совета Ненецкого автономного округа № 212 от 25 декабря 2012 года «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов главы муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» и выборов депутатов Искательского поселкового Совета на территории муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» была утверждена схема единого избирательного округа – для проведения выборов главы муниципального образования) и схема двух многомандатных избирательных округов – для проведения выборов депутатов представительного органа местного самоуправления (Приложение № 1 к указанному решению). Указанная схема представляла собой единый документ в виде общей таблицы, разбитой на графы (столбцы) таким образом, что в ней содержалось описание территории всех избирательных участков (с номерами домов, улиц и исчерпывающим указанием всех частей территории муниципального образования), отнесенных к территории многомандатных округов и единого избирательного округа.

Таблица выглядела следующим образом (фрагмент):

Единый избирательный округ	Номер избирательного округа по выборам главы МО «Рабочий поселок Искателей»
1	Номер избирательного округа по выборам депутатов поселкового Совета
36	Номер избирательного участка
<p>Местонахождение МИК – здание МУП Служба «Заказчика» по ЖКУ п. Искателей, ул. Монтажников – 17Д</p> <p>Местонахождение избирательного участка</p> <p>в помещении детско-юношеской спортивной школы по улице Губкина, дом 5-б, тел. 4-80-37, 4-80-36).</p> <p>Территория избирательного участка включает избирателей, проживающих в следующих домах:</p> <p>улица Монтажников - 9,10,11,12,13,14; улица Поморская - 1, 2-а, 3, 3-а, 4, 5, 5-а, 6, 7, 8, 10, 10-а, 12; улица Строителей -10,11,13,14.</p>	<p>Описание избирательного округа (избирательного участка)</p>
852	Число избирателей (чел.)

Подобного рода подход к определению схемы избирательных округов следует признать удачным, поскольку такая схема избирательных округов не порождает различного толкования, содержит все предусмотренные законом сведения и все сведения, необходимые для однозначной идентификации территории каждого избирательного округа, не создает препятствий реализации пассивного избирательного права граждан (в том числе путем самовыдвижения, на основании сбора подписей избирателей).

В 2012 - 2013 годах, после вступления в силу Федеральных законов от 02.10.2012 г. № 157-ФЗ и от 05.04.2013 г. № 40-ФЗ, предусматривающих новый порядок формирования избирательных округов, множеством избирательных комиссий уже были утверждены сроком на 10 лет схемы соответствующих избирательных округов. Так, решением Совета депутатов городского поселения Наро-Фоминск Наро-Фоминского муниципального района Московской области второго созыва от 24 января 2013 года № 3/42 (в редакции решения от 29.07.2013 № 2/49, от 27.08.2013 № 3/50) «Об утверждении схемы образования избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов городского поселения Наро-Фоминск третьего созыва и Главы городского поселения Наро-Фоминск»¹¹⁷ в соответствии со статьей 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статьей 9 Закона Московской области № 101/2006-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области», сроком на 10 лет была утверждена схема образования двадцати одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов городского поселения Наро-Фоминск третьего созыва со средней численностью избирателей по округу 2545 человека и допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей в округе не более чем на 10 процентов, а также схема единого избирательного округа по выборам Главы городского поселения Наро-Фоминск со средней чис-

¹¹⁷ ~ См.: http://nfcity.ru/vybory/izbiratelnye_okruga/

ленностью избирателей по округу 50893 (пятьдесят тысяч восемьсот девяносто три) человека, включающего в себя всю территорию городского поселения Наро-Фоминск. Указанные схемы избирательных округов содержали ясное и четкое описание территории каждого избирательного округа, с указанием исчерпывающего перечня частей территории муниципального образования, входящих в данный округ (улиц, номеров домов и т.д.). То есть схема округов полностью соответствует требованиям закона и не создает правовой неопределенности для правоприменителей. К положениям анализируемого решения имеется только один вопрос технического характера – связанный с порядком применения схемы одномандатных избирательных округов. Анализируемым решением сроком на 10 лет утверждена схема избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов городского поселения Наро-Фоминск третьего созыва, то есть для проведения конкретных выборов представительного органа муниципального образования следующего созыва. Если в течение 10-летнего срока, на который была утверждена данная схема, в муниципальном образовании состоятся только одни очередные выборы Совета депутатов третьего созыва, то данные положения следует признать оправданными. Если же, по различного рода причинам (исходя из срока полномочий представительного органа, предусмотренного уставом муниципального образования, либо вследствие досрочного прекращения полномочий) будут проводиться иные выборы данного представительного органа, применение этой схемы избирательных округов будет невозможным. Данная схема рассчитана на однократное применение, несмотря на то, что утверждена сроком на 10 лет. Необходимо отметить, что положения статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в действующей редакции) предусматривают утверждение схемы избирательных округов, рассчитанной на возможное многократное применение в течение десятилетнего срока. В то же время другая схема, утвержденная анализируемым ре-

шением от 24 января 2013 года № 3/42 (схема единого избирательного округа по выборам Главы городского поселения Наро-Фоминск) не вызывает таких нареканий и рассчитана на возможность многократного применения.

В других субъектах Российской Федерации и муниципальных образований при утверждении схемы избирательных округов не было допущено неточностей, связанных с невозможностью многократного применения утвержденной схемы. Так, например, решением Екатеринбургской городской Думы пятого созыва от 13 ноября 2012 года № 46/65 «Об утверждении Схемы одномандатных избирательных округов муниципального образования «город Екатеринбург»¹¹⁸ для проведения выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы» такая схема была утверждена сроком на десять лет с формулировкой «для проведения выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы», что создает возможности для ее (схемы) неоднократного использования на соответствующих выборах.

С учетом изложенного, полагаем, что (в отсутствие более детального законодательного регулирования) требуется сформировать правовую позицию избирательных комиссий, в которой разъяснить избирательным комиссиям, организующим выборы, алгоритм действий при осуществлении деятельности по определению схемы избирательных округов и направлении ее для утверждения в уполномоченный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования. В частности, полагаем целесообразным в такие разъяснения включить следующие положения:

1. Предлагаемая для утверждения схема избирательных округов не должна допускать неоднозначного толкования содержащихся в ней описаний границ избирательных округов.

2. В случае, если образуемые избирательные округа включают в себя части территории населенного пункта либо му-

118 ~ См.: <http://v-isetsk.ikso.org/gorduma2013-chemaokrugov.htm>

ниципального образования, схема округов должна содержать не просто описание границ территории данного округа, но и исчерпывающий перечень частей территории (улиц, домов и других), входящих в каждый такой избирательный округ.

3. Схема избирательных округов не должна создавать препятствий реализации пассивного избирательного права граждан Российской Федерации, выдвигающих свои кандидатуры в порядке самовыдвижения. Схема избирательных округов должна давать исчерпывающую и однозначную информацию субъектам избирательного процесса, необходимую для организации сбора подписей избирателей.

Особенности используемой на выборах избирательной системы и применяемая схема избирательных округов способны породить правовую неопределенность в деятельности избирательных комиссий, зачастую, самым неожиданным и труднопрогнозируемым образом.

Например, в ходе выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва (назначенных на единый день голосования 8 сентября 2013 года) возникали организационные вопросы, относящиеся к деятельности участковых избирательных комиссий (УИК) в день голосования, затрагивающие рассматриваемую тематику. Указанные выборы проводились по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе. Одновременно на территории муниципального образования проводились и выборы Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы.

Для проведения выборов депутатов представительного органа местного самоуправления – Екатеринбургской городской Думы шестого созыва были образованы 18 одномандатных избирательных округов и единый избирательный округ, включающий в себя всю территорию муниципального образования. Данный единый избирательный округ в качестве составных частей включал в себя 18 частей территории муниципального образования «город Екатеринбург», соответствующих территориальным группам кандидатов, вы-

двинутых избирательными объединениями. Именно в соответствии с результатами голосования по территориальным группам единого избирательного округа распределялись депутатские мандаты, полученные каждым избирательным объединением, допущенным к распределению мандатов, на стадии установления результатов выборов.

При определении частей территории муниципального образования, которым соответствовали территориальные группы кандидатов на данных выборах не могло быть в полной мере учтено административно-территориальное деление (районирование) муниципального образования «город Екатеринбург».

Так, Верх-Исетская-3 часть территории муниципального образования «город Екатеринбург» включала в себя не только часть территории Верх-Исетского района города Екатеринбурга, но и часть территории Ленинского района, а Кировская-8 часть территории муниципального образования «город Екатеринбург» кроме части территории одноименного Кировского района включала и часть территории Орджоникидзевского района города Екатеринбурга.

Такое разграничение частей территории упомянутого муниципального образования было оправданным и не создавало препятствий реализации избирательных прав граждан при проведении выборов, однако, создало организационные проблемы в деятельности избирательных комиссий, участвующих в организации и проведении выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва и выборах Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы.

Проблема выразилась в том, что ряд участковых избирательных комиссий оказались в своеобразном «двойном подчинении», так как одновременно находились на территории соответствующего района города Екатеринбурга (и организационно подчиняясь соответствующей вышестоящей территориальной избирательной комиссии своего района), а относились к другому району города (входя в ту часть тер-

ритории муниципального образования, которая была определена для установления результатов выборов по пропорциональной избирательной системе). При проведении выборов по мажоритарному компоненту избирательной системы (то есть по одномандатным избирательным округам) данные избирательные комиссии должны взаимодействовать с вышестоящей комиссией своего района, а по пропорциональному компоненту (по единому избирательному округу) были отнесены к территории другого района города.

Таким образом, иерархия избирательных комиссий, с одной стороны, и используемая избирательная система в совокупности с образованными избирательными округами, с другой стороны, вошли в прямое противоречие.

Возникла правовая неопределенность в вопросе, каким образом названные участковые избирательные комиссии должны действовать в день голосования после завершения подсчета голосов, куда и в каком порядке они должны представлять избирательную документацию по завершении выборов.

Данная правовая неопределенность была ликвидирована посредством формулирования правовых позиций избирательной комиссии, организующей данные выборы – избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург».

Избирательной комиссией муниципального образования «город Екатеринбург» было принято Постановление от 01 сентября 2013 года № 30/347¹¹⁹ «О внесении изменений в Постановление Избирательной комиссии муниципального образования город Екатеринбург» от 29.08.2013 г. № 29/346 «Об организации работы Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург», нижестоящих избирательных комиссий в день голосования на выборах депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва, на выборах Главы Екатеринбурга – Председателя Ека-

119 ~ См.: <http://izkom.ekburg.ru/about/docs/>

теринбургской городской Думы»¹²⁰, которым был урегулирован возникший спорный вопрос. Данное постановление предусматривало, что участковые избирательные комиссии Ленинского района города Екатеринбурга, действующие на территории Верх-Исетской-3 части территории муниципального образования «город Екатеринбург» представляют соответствующую избирательную документацию в Ленинскую районную территориальную избирательную комиссию города Екатеринбурга. Соответствующая избирательная документация по одномандатному избирательному округу представляется указанными участковыми избирательными комиссиями в Верх-Исетскую районную территориальную избирательную комиссию города Екатеринбурга. Участковые избирательные комиссии Орджоникидзевского района города Екатеринбурга, действующие на территории Кировской-8 части территории муниципального образования «город Екатеринбург» представляют соответствующую избирательную документацию в Орджоникидзевскую районную территориальную избирательную комиссию города Екатеринбурга. Соответствующая избирательная документация по одномандатному избирательному округу представляется указанными участковыми избирательными комиссиями в Кировскую районную территориальную избирательную комиссию города Екатеринбурга».

Таким образом, своевременными действиями организующей выборы избирательной комиссии была устранена возникшая правовая неопределенность. Правовая позиция избирательной комиссии обеспечила нормальное функционирование системы избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва. Можно положительно оценить действия организующей выборы избирательной комиссии в рассматриваемом случае.

120 ~ См.: <http://izkom.ekburg.ru/about/docs/>

Глава 4.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ВОПРОСАМ СОСТАВЛЕНИЯ СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Списки избирателей составляются в целях обеспечения реализации прав граждан на участие в выборах. Федеральный закон от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что списки избирателей формируются избирательными комиссиями на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей, и представляемых:

-главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения (в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, - руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения),

-командиром воинской части (в отношении избирателей - военнослужащих, находящихся в воинской части, членах их семей и в отношении других избирателей, если они проживают на территории расположения воинской части либо зарегистрированы в установленном порядке при воинской части по месту их службы),

-руководитель дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации (в отношении избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках).

Законом предусмотрено, что сведения об избирателях направляются уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом в территориальные комиссии (избирательные комиссии муниципальных образований),

при отсутствии таковых - в окружные избирательные комиссии, в оговоренных законом случаях - в участковые комиссии сразу после назначения дня голосования или после образования этих комиссий. При этом ответственность за достоверность, полноту и своевременность представления сведений об избирателях несут лица, представляющие эти сведения.

Помимо обязательного предоставления рассматриваемых сведений в период избирательной кампании, 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» на ряд органов публичной власти возлагается обязанность периодически предоставлять сведения, необходимые для регистрации (учета) избирателей. В частности, речь идет об:

- органах, осуществляющих регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации,

- органах записи актов гражданского состояния,

- органах, осуществляющих воинский учет,

- органах (учреждениях) уголовно-исполнительной системы,

- судах.

Согласно закону вышеназванные органы предоставляют сведения главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения; руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения. А они, в свою очередь, не реже чем одного раза в месяц передают соответствующую информацию в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации.

Однако известны случаи, когда избирательные комиссии, предпочитали взаимодействовать непосредственно с органами записи актов гражданского состояния, судами, орга-

нами, осуществляющих регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства, и т.д. Так, в Белгородской области в 2006 году было заключено Соглашение о взаимодействии избирательной комиссии Белгородской области и Управления Федеральной миграционной службы России по Белгородской области¹²¹, а также издано Постановление о порядке предоставления сведений в Избирательную комиссию Белгородской области Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Белгородской области¹²².

В целях обеспечения реализации законодательных положений, касающихся регистрации (учета) избирателей, Центральная избирательная комиссия еще в 1997 году разработала Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации¹²³.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации также на своем уровне разрабатывают документы, регулирующие те или иные вопросы регистрации (учета) избирателей, составления, уточнения, использования списков избирателей:

-Постановления, утверждающие формы списков избирателей,

-Постановления об изъятии списков избирателей и использовании информации об избирателях, содержащейся в них,

-Постановления об итогах регистрации (учета) избирателей по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года,

-Постановления, инструкции о составлении, уточнении списков избирателей,

121 ~ <http://www.belgorod.izbirkom.ru/WAY/E633031E-4446-4A35-B1B5-9C52BDB39102.html>

122 ~ <http://www.belgorod.izbirkom.ru/WAY/E633031E-4446-4A35-B1B5-9C52BDB39102.html>

123 ~ *О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 06.11.1997 № 134/973-II (в ред. от 22.12.2010) // Вестник Центризбиркома РФ. - №9. - 1997.*

-Постановления о Порядке направления избирателям приглашений для ознакомления и дополнительного уточнения списков избирателей в период избирательной кампании.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты единые документы, регламентирующие сразу несколько, либо все вопросы, касающиеся работы со списками избирателей, применительно к выборам различного уровня.

Важное значение имеют нормативно-правовые акты, принимаемые, как правило, главами субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения функционирования системы Государственной системы регистрации (учета) избирателей¹²⁴.

Спорные ситуации возникают на практике в связи с не включением граждан в списки избирателей. Подобное может происходить вследствие ошибки. Например, в Республике Тыва в ходе кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва Г.М.Коновалова не была включена в список избирателей, хотя проживала по адресу более 10 лет. Ввиду того, что списки избирателей не публикуются на интернет-сайте Избирательной комиссии, Г.М.Коновалова не знала, на каком избирательном участке ей следует голосовать, поэтому 4 декабря 2011 года в голосовании участия не принимала. По названной жалобе Избирательная комиссия Республики Тыва приняла решение о поручении участковой избирательной комиссии № 26 Лопсанчатовский рассмотреть вопрос о выключении Г.М. Коноваловой в список избирателей участка № 26¹²⁵.

Известны случаи, когда избирательные комиссии отка-

124 ~ См.напр. http://www.belgorod.izbirkom.ru/etc/37_ot_12_04_2011.pdf; О мерах по обеспечению функционирования в Чувашской Республике Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: Указ Президента Чувашской республики от 29.06.2011 №58 (в ред. от 14.12.2011) // СЗ ЧР. - №6. – 2011. – Ст.533.

125 ~ О заявлении Г.М.Коноваловой: выписка из протокола заседания Избирательной комиссии Республики Тыва от 16.02.2012 года №29-1-6 // <http://www.tyva.izbirkom.ru/WAY/15F64C28-85B5-4CFB-9ABE-DC4296DE09DA.html>.

зывали гражданам во включении в список избирателей на основании отсутствия у них регистрации по месту жительства в пределах избирательного участка. Так, в Иркутской области в 2002 году Хордину Ю.В. Избирательная комиссия муниципального образования г.Бодайбо и района отказала в удовлетворении требования о внесении его в список для голосования по выборам мэра г. Бодайбо и района и депутата городской думы, назначенным на 31 марта 2002 года. В обосновании такого решения избирательная комиссия сослалась на «Правила регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту жительства и пребывания». Однако Бодайбинский городской суд Иркутской области не согласился с позицией Избирательной комиссии и вынес решение, которым обязал участковую избирательную комиссию избирательного участка №120 включить в список избирателей Хордина Юрия Васильевича на основании установленного факта его преимущественного проживания в г.Бодайбо с 1999 года¹²⁶.

Стоит отметить, то в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ предусмотрена возможность включения избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, решением участковой комиссии в список избирателей на избирательном участке, образованных или определенных решением вышестоящей комиссии для проведения голосования этих избирателей по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию не позднее чем в день голосования. При этом в Законе субъекта Российской Федерации должно быть отражено данное положение. Но последнее не может служить препятствием для избирателей в реализации своих прав, что нашло свое отражение в позиции Конституционного Суда

126 ~ Решение Бодайбинского городского суда Иркутской области от 30 марта 2002 года по жалобе Хордина Ю.В. / <http://www.irkutsk избирком.ru/WAY/47A1C39B-FA6A-4CA2-8F2E-3C5ED97FB39F.html>

Российской Федерации¹²⁷.

Опираясь на вышеназванные доводы, Избирательная комиссия Калининградской области Решением от 15.12.2012 года №64/355-6 отказала Ревизонскому В.Ю. в удовлетворении требования об отмене Решения Черняховской территориальной избирательной комиссии от 14 октября 2012 года № 78/453-2 «Об организации голосования избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации пребывающих на территории муниципального образования «Черняховское городское поселение» при проведении муниципальных выборов, 14 октября 2012 года»¹²⁸.

Взаимосвязана с вышерассмотренными ситуация образования временных избирательных участков на территориях больниц, санаториев, следственных изоляторах и других местах временного пребывания избирателей.

В г.Астрахань в 2010 году в ходе кампании по выборам депутатов Городской Думы муниципального образования «Город Астрахань» 14 марта были образованы два избирательных участка в местах временного пребывания избирателей: ГУЗ «Областная клиническая психиатрическая больница» и ФГУ ИЗ-30/1 УФСИН РФ по Астраханской области¹²⁹. Соответствующее Постановление Избирательной

127 ~ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волчева Евгения Георгиевича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 4, пунктом 2 статьи 16, пунктами 4 и 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пунктами 1 и 2 статьи 5, пунктами 2 и 6 статьи 16 Уставного закона Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы», пунктами 1 и 4 статьи 5, пунктами 1, 2 и 6 статьи 11 Закона Калининградской области «О муниципальных выборах в Калининградской области: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.12.2011 года №1794-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. - №3. – 2012.

128 ~ О жалобе Ревизонского В.Ю.: Решение Избирательной комиссии Калининградской области от 15.10.2012 года №64/355-6 // <http://izbirkom39.ru/reshenija-ikkko-vi/64-355-6?offset=150>.

129 ~ О жалобе члена избирательной комиссии Астраханской области с правом решающего голоса М.А. Бочкарева на постановление избирательной комиссии муниципального образования «Город Астрахань»: Постановление Избирательной комиссии Астраханской области от 24.02.2010 года №107/598-4 // <http://astrakhan.izbirkom.ru/way/940396/sx/art/940398/cp/1/br/940395.html.htm>.

комиссии муниципального образования было обжаловано в Избирательную комиссию Астраханской области. Заявитель ссылаясь на то, что при формировании временных избирательных участков избирательная комиссия не располагала данными о численности зарегистрированных на территории этих участков избирателей. Но доводы заявителя не были признаны обоснованными, так как согласно части 4 статьи 14 Закона Астраханской области «О выборах в органы местного самоуправления в Астраханской области»¹³⁰ сведения об избирателях, находящихся местах временного пребывания, передаются руководителем соответствующего учреждения непосредственно в участковые избирательные комиссии, в чьи полномочия входит составление списка избирателей в этих случаях. Полномочия же образовывать избирательные участки соответствующей избирательной комиссии в таких местах предоставлены частью 2 статьи 13 указанного Закона Астраханской области.

Примечательно, что данная стадия избирательного процесса достаточно детально регламентирована, как на законодательном, так и на подзаконном уровне, в результате чего жалобы и споры возникают лишь в единичных случаях. А при возникновении – решаются на основании положений федерального, регионального законодательства и актов избирательных комиссий.

Вместе с тем, проблемы, связанные с включением гражданина в список избирателей периодически возникают (в том числе становятся и предметом судебного рассмотрения) по следующим типовым ситуациям:

1. Незавершенная процедура изменения регистрации гражданина по месту жительства (достаточно распространенный случай, когда гражданин до даты выборов «выписался» со старого места жительства, подал документы в территориальное подразделение ОУФМС, которое не успело за-

¹³⁰ ~ О выборах в органы местного самоуправления в Астраханской области: Закон Астраханской области от 02.03.2009 года №9/2009-ОЗ // «Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области». - №11. – 2009.

вершить оформление его документов ко дню голосования). В такой ситуации гражданин не имеет возможности проголосовать на региональных либо муниципальных выборах, даже в случае, если при снятии с регистрационного учета и новой постановке на регистрационный учет у него не происходит выбытие с территории избирательного округа, в пределах которого проводятся выборы. Правоприменительная практика исходит из того, что такой гражданин утрачивает избирательное право на соответствующих выборах (так как на дату выборов у него отсутствует адрес места жительства в пределах территории, на которой проводятся выборы), что представляется небесспорным.

2. Практически важный вопрос для больших городов – это невключение избирателя в список в том случае, если он не зарегистрирован на данной территории. На данную проблематику обращалось внимание, в частности, в ходе Семинара-совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный и Северо-Западный федеральные округа, состоявшегося 27 сентября 2012 года: «... люди в том числе хотят легализоваться, проживая в больших городах, через выборы. Практика была разная, сейчас суды сказали, что это никакого отношения к выборам не имеет, если этого человека не включили в список избирателей... по 26-й главе ГПК эти права не могут защищаться... то есть эти вопросы не являются нарушением избирательных прав»¹³¹.

Считаем необходимым развивать практику разработки на уровне избирательных комиссий субъектов Российской Федерации инструкций по вопросам регистрации (учета) избирателей, составления, уточнения, использования списков избирателей.

¹³¹ ~ См.: Стенограмма семинара-совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный и Северо-Западный федеральные округа Воронеж, 27 сентября 2012 года <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?qnr=-1&ndoc=2&npg=-1>

Глава 5.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ВОПРОСАМ ВЫДВИЖЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ

Стадия выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов), бесспорно, является центральной стадией для субъектов избирательного процесса: кандидатов и избирательных объединений (политических партий, их региональных и местных отделений, а на муниципальных выборах, проводимых по пропорциональной или смешанной избирательным системам – иных общественных объединений, уставы которых предусматривают право участвовать в выборах). Именно данная стадия избирательного процесса дает возможность дальнейшего участия в выборах либо предполагает для вышеперечисленных субъектов (кандидатов, избирательных объединений) юридическую ответственность в форме отказа в регистрации кандидата (избирательного объединения). С формально-юридической стороны данная стадия наиболее сложна и ответственна, поскольку связана с оформлением документов, необходимых для выдвижения и регистрации кандидата (избирательного объединения), содержание и форма которых являются предметом рассмотрения избирательной комиссией. Тем более важными и значимыми являются правовые позиции избирательных комиссий на данной стадии избирательного процесса.

На стадии выдвижения и регистрации кандидатов вопросы в сфере правоприменительной деятельности субъектов избирательного процесса возникают, в основном, в контексте оснований отказа в регистрации кандидатов, списков кандидатов, исключением кандидатов из заверенного списка кандидатов.

К таким основаниям федеральное законодательство о выборах относит, в том числе, следующие самые распространенные нарушения:

1. Отсутствие у кандидата пассивного избирательного права.

2. Отсутствие документов, необходимых для выдвижения и регистрации кандидата (списка кандидатов).

3. Отсутствие в документах, представленных для выдвижения кандидата, сведений, требуемых в соответствии с законом.

4. Нарушение требований закона к оформлению документов.

5. Нарушение порядка выдвижения кандидата политической партией (для кандидатов, выдвигаемых избирательным объединением – партией, региональным отделением политической партии, местным отделением политической партии), общественным объединением (на муниципальных выборах).

Именно правовые позиции избирательных комиссий (наряду с судебной практикой судов общей юрисдикции) могут способствовать установлению единых «правил игры», единого правового поля и унифицированной правоприменительной деятельности, исключающей произвольное толкование и применение норм законодательства о выборах, обеспечивающей реализацию принципа юридического равенства кандидатов и избирательных объединений.

*Отсутствие у кандидата пассивного
избирательного права*

Действующее законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о выборах связывает ограничения пассивного избирательного права (права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, на выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления) с двумя основными обстоятельствами: гражданством и судимостью.

Отсутствие гражданства Российской Федерации, наличие гражданства иностранного государства свидетельствуют об отсутствии у лица пассивного избирательного права (согласно требованиям статьи 4 Федерального закона «Об ос-

новых гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). В практике деятельности избирательных комиссий в сфере организации и проведения выборов большую сложность представляет получение документальных доказательств, подтверждающих указанные сведения (например, о наличии гражданства иностранного государства), что в условиях сокращенных сроков проведения проверки документов кандидатов избирательными комиссиями зачастую становится невозможным.

В сфере правоотношений, связанных с гражданством, необходимо принимать во внимание правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенные в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 года № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹³², в соответствии с которым: «Исходя из положений статьи 10 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» документами, удостоверяющими гражданство Российской Федерации, являются выданные в установленном порядке паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащие указание на гражданство лица. Документы, которые при отсутствии паспорта гражданина Российской Федерации могут удостоверять личность такого гражданина при реализации им избирательных прав и права на участие в референдуме, перечислены в подпункте 16 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ. Истечение срока действия документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации, равно как и наличие иных обстоятельств, требующих обязательной замены документа (например, внесение в паспорт гражданина Российской Федерации отметок и записей, не предусмотренных Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, которое утверждено Постановлением Правительства

¹³² ~ О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.03.2011 года №5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. - №6. - 2011.

Российской Федерации от 8 июля 1997 г. №828, с последующими изменениями), не означают прекращение гражданства Российской Федерации и утрату избирательных прав и права на участие в референдуме».

Таким образом, в рассматриваемой сфере дополнительное регулирующее воздействие правовых позиций избирательных комиссий не требуется, ввиду наличия правовой определенности в толковании применении указанных норм законодательства о выборах.

В сфере правоотношений, связанных с судимостью кандидата как основанием отсутствия пассивного избирательного права, необходимо учитывать, что с 2012 года изменились подходы федерального и регионального законодателя к правовому регулированию данного вопроса¹³³. Был расширен круг лиц, не обладающих пассивным избирательным правом, за счет включения в него граждан, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, признаваемых таковыми действующим уголовным законодательством (пп. «а» п. 3.2 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в ред. Федерального закона от 02.05.2012 г. № 40-ФЗ¹³⁴). В отличие от ранее действовавшего законодательства, предусматривающего ограничение пассивного избирательного права лишь для лиц, осужденных за вышеуказанные преступления, и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, действующее законодательство существенно ужесточает правовой режим реализации пассивного избира-

133 ~ См.: Юсубов Э.С. Правовые оновы ограничения избираемости граждан в связи с наличием судимости. // *Российский парламентаризм: региональное измерение. Материалы III Всероссийской конференции с международным участием. Томск, Изд-во Томского госуниверситета, 2014. с.16-23.*

134 ~ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ, 07.05.2012 г. № 19. Ст. 2274*

тельного права, пожизненно лишая осужденных за тяжкие и особо тяжкие уголовные преступления права быть избранными на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Справка об отсутствии судимости, в указанном случае, не может являться документом, подтверждающим наличие у кандидата пассивного избирательного права, а предусмотренная уголовным законодательством процедура погашения и снятия судимости не «возвращает» гражданину пассивное избирательное право (в случае погашения и снятия судимости за совершение тяжких и особо тяжких преступлений).

Вопросы применения и толкования норм подпункта «а» пункта 24 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ (отсутствие пассивного избирательного права как основание отказа в регистрации кандидата) во взаимосвязи с положениями подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 названного Федерального закона, уже явились предметом рассмотрения судов при проведении выборов. Так, апелляционным определением Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 13.10.2012 г. по делу № 33-3659/12¹³⁵ была подтверждена законность решения суда первой инстанции об удовлетворении заявления избирательной комиссии муниципального образования (МО) «Кыллахский наслег» Республики Саха-Якутия об отмене регистрации кандидата, имеющего снятую и погашенную судимость за совершение тяжкого преступления. Как усматривается из мотивировочной части названного апелляционного определения, избирательная комиссия была не осведомлена об указанных обстоятельствах (наличии судимости) до завершения проверки сведений о кандидате, а сам кандидат при подаче заявления о согласии баллотироваться на выборную должность не указал, что был когда-то судим.

135 ~ Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 13.10.2012 по делу N 33-3659/12 // СПС Консультант плюс». - <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=568301;div=ARB;mb=LAW;opt=1;ts=08D27EDDF8B1826525CEA734800AD39;rnd=0.07941622492374695;div=ARB;mb=LAW;SearchAnotherDiv=1;SEM=-;TS=6207ABAEF0EFCB1E6B42144166860885;6=r1,13.10.2012;BASENODE=901679838-2071876219;RANGE=1-100.>

Однако, в соответствии с пунктом 2.1 статьи 33 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в заявлении о согласии баллотироваться обязательно указываются сведения о судимости только в случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости. Кандидат, чья регистрация оспаривалась в суде, ссылался как на доказательство, на справку об отсутствии судимости, но суды при рассмотрении данного дела обоснованно не согласились с доводами кандидата, поскольку справка об отсутствии судимости не свидетельствует о том, что гражданин не был когда-либо судим, в том числе, за тяжкие и особо тяжкие преступления.

В сложившихся условиях на уровне избирательных комиссий было бы нелишне урегулировать изменившийся порядок проведения проверки избирательной комиссией, организующей выборы, сведений о судимости кандидата, а именно:

1.Рекомендовать форму запроса избирательной комиссии в территориальное подразделение МВД РФ (с формулировкой, исключающей двузначное толкование и обеспечивающей полноту проводимой проверки, обоснованность её выводов и надлежащее документальное подтверждение сведений о наличии у кандидата судимости за совершение тяжкого либо особо тяжкого преступления).

2.Установить порядок действий избирательной комиссии после получения сведений о наличии у кандидата (в том числе кандидата, включенного в список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением) судимости за тяжкие или особо тяжкие преступления, включая:

-порядок и сроки проведения заседания избирательной комиссии по указанному вопросу;

-порядок обращения в суд с заявлением об отмене регистрации такого кандидата (исключении кандидата из заверенного списка кандидатов);

-порядок информирования других субъектов избиратель-

ного процесса об обстоятельствах, связанных с судимостью кандидата.

3. Установить порядок действий избирательной комиссии после принятия судом решения об отмене регистрации кандидата (включая действия, касающиеся внесения изменений в текст избирательного бюллетеня либо повторное изготовление избирательных бюллетеней).

Некоторые избирательные комиссии, организующие выборы, уже выработали определенный алгоритм действий и принятия решений в таких обстоятельствах. Например, избирательная комиссия муниципального образования «город Екатеринбург» (выступавшая в качестве избирательной комиссии, организующей выборы депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва, назначенные на 08 сентября 2013 года), после принятия судами первой инстанции 02.09.2013 г. решений об отмене регистрации кандидатов Шилова В.А. (включенного в зарегистрированный список кандидатов, выдвинутый Свердловским региональным отделением РОДП «ЯБЛОКО») и Полушина С.Н. (включенного в зарегистрированный список кандидатов, выдвинутый Региональным отделением Политической партии «Альянс Зеленых – Народная партия» в Свердловской области), Постановлениями от 07.09.2013 г. № 32/371 «О Шилове Викторе Александровиче»¹³⁶ и от 07.09.2013 г. № 32/370 «О Полушине Сергее Николаевиче»¹³⁷ постановила считать указанных лиц (в случае вступления в силу решения суда первой инстанции) утратившими статус зарегистрированных кандидатов на данных выборах, и поручила Председателю избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург» Захарову И.В. в случае вступления в законную силу решений судов первой инстанции предложить участковым избирательным комиссиям осуществить вычеркивание

136 ~ О Шилове Викторе Александровиче: Постановление Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург» от 07.07.2013 года №32/371 / <http://izkom.ekburg.ru/about/docs/>.

137 ~ О Полушине Сергее Николаевиче: Постановление Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург» от 07.07.2013 года №32/370 / <http://izkom.ekburg.ru/about/docs/>.

сведений о кандидатах из текста избирательного бюллетеня и из информационного плаката об избирательных объединениях, направив соответствующее письмо в нижестоящую избирательную комиссию (ТИК).

Можно долго рассуждать о правомерности подобных решений избирательной комиссии, организующей выборы, но в сложившейся фактической ситуации, когда решение суда первой инстанции накануне выборов еще не вступило в законную силу и не было обжаловано, избирательная комиссия должна была предпринимать определенные действия, направленные на обеспечение реализации избирательных прав граждан и исключение из избирательного процесса лиц, не обладающих пассивным избирательным правом.

Необходимо также отметить, что в рассматриваемых примерах, связанных с выборами депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва, избирательные объединения, выдвигающие такого рода кандидатов, могли действовать вполне добросовестно, поскольку у них отсутствуют юридические возможности проверки сведений о кандидатах на стадии подготовки к выдвижению, сбора документов и проведения партийных мероприятий по выдвижению списков кандидатов. Избирательные объединения не являются субъектами, уполномоченными законом направлять и получать запросы в органы МВД о судимости потенциальных кандидатов, а справка об отсутствии судимости (особой формы, подтверждающая наличие у кандидатов пассивного избирательного права) не является документом, необходимым для выдвижения кандидата (списка кандидатов).

Таким образом, в ситуации изменения избирательного законодательства именно избирательные комиссии первыми реагируют на такие изменения и первыми сталкиваются с множеством проблем, порожденных несовершенством принимаемых нормативных правовых актов и отсутствием правоприменительной практики. В таких условиях именно правовые позиции избирательных комиссий должны предотвратить нарушения законодательства о выборах субъектами

избирательного процесса (кандидатами, избирательными объединениями и др.) и направить в законное русло правоприменительную практику.

Отсутствие документов, необходимых для выдвижения или регистрации кандидата (списка кандидатов)

Необходимость правовых позиций избирательных комиссий в рассматриваемой сфере общественных отношений возникает, зачастую, в ситуации, когда региональный законодатель устанавливает дополнительные (по сравнению с нормами федерального законодательства о выборах) требования, касающиеся количества и вида документов, необходимых для выдвижения и (или) регистрации кандидатов.

Например, в соответствии с требованиями подпунктов 1-4 пункта 1 статьи 51 Избирательного кодекса Свердловской области¹³⁸ регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется на основании традиционно предоставляемых в избирательную комиссию документов (заявления о согласии баллотироваться, копии паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, копии документа об образовании, документа с основного места работы или службы либо документа, подтверждающего сведения о роде занятий, сведений об имуществе и доходах кандидата), а также после одновременного представления ряда документов, среди которых предусмотрены сведения об изменениях в данных о кандидате, кандидатах из списка кандидатов (либо сведения об изменениях в списке кандидатов, произошедших после его заверения), ранее представленных в избирательную комиссию. Данный документ – сведения об изменениях в данных о кандидате является новеллой регионального законодательства и предусмотрен в качестве обязательного документа, необходимого для регистрации кандидата. Его форма была утверждена Постановлением избирательной комис-

¹³⁸ ~ Избирательный кодекс Свердловской области: Закон Свердловской области от 29.04.2003 г. №10-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. - №4. – 2003. – Ст.219.

сии муниципального образования «город Екатеринбург» от 17.05.2013 г. № 5/8 «О порядке выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва»¹³⁹.

Применительно к указанному документу при проведении выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва (назначенных на 8 сентября 2013 года) не единожды возникала правовая неопределенность в применении норм регионального избирательного законодательства – Избирательного кодекса Свердловской области. Из содержания Избирательного кодекса Свердловской области и вышеназванного Постановления избирательной комиссии, организующей выборы, не усматривается, необходимо ли предоставлять сведения об изменениях в данных кандидатам (избирательным объединениям) в случае отсутствия изменений в сведениях о кандидате (кандидатах, включенных в список кандидатов), а также в случае отсутствия изменений в списке кандидатов, произошедших после его завершения избирательной комиссией. При этом форма документа, утвержденная избирательной комиссией муниципального образования «город Екатеринбург», предполагала указание сведений об изменении данных лишь при их наличии. Правовые позиции избирательных комиссий на данный счет, к сожалению, не были сформулированы. Неопределенность состояла и в том, будет ли считаться непредоставление документа об отсутствии изменений в сведениях о кандидате (кандидатах из списка) отсутствием документа по смыслу положений подпункта «в» пункта 24 и подпункта «б» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и являться основанием отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов).

ЦИК России своим Постановлением от 23 марта 2007

139 ~ О порядке выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва: Постановление избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург» от 17.05.2013 г. № 5/8 / <http://izkom.ekburg.ru/about/docs/>.

года №203/1272-4 утвердил Разъяснения порядка применения пункта 11, подпунктов «в.1», «в.2» пункта 24, подпунктов «б.1», «б.2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...». В абзаце 4 части 1 указанного Разъяснения содержится интересная правовая норма: кандидат, избирательное объединение не вправе дополнительно представлять документы, необходимые для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, списка кандидатов, если они не были представлены ранее в сроки, установленные законом соответственно для уведомления о выдвижении и для регистрации кандидата, списка кандидатов¹⁴⁰.

Казалось бы, вполне логичная норма: есть установленные законом сроки для выдвижения и регистрации кандидата, значит, необходимо в эти сроки представлять требуемые документы. Иное может привести к нарушению принципа равенства кандидатов. Но при прочих равных условиях эта норма может препятствовать реализации избирательной гарантии, закрепленной в пункте 11 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях...».

Такой казус произошел в Иволгинском районе Республики Бурятия на выборах главы в 2011 году. 7 октября 2011 года постановлением Избирательной комиссии МО «Иволгинский район» Республики Бурятия назначены досрочные выборы главы МО «Иволгинский район» Республики Бурятия на 4 декабря 2011 года. Согласно пункту 5 статьи 21 Закона Республики Бурятия «О выборах главы муниципального образования в Республике Бурятия»¹⁴¹ выдвижение кандидатов начинается со дня, следующего за днем официального опубликования (обнародования) решения о назначении вы-

140 ~ О разъяснении порядка применения пункта 1.1, подпунктов «в1», «в2» пункта 24, подпунктов «б1», «б2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Постановление Центральной избирательной комиссии от 23.03.2007 г. №203/1272-4 // Вестник Центризбиркома РФ. – 3. – 2007.

141 ~ О выборах главы муниципального образования в Республике Бурятия: Закон Республики Бурятия от 17.09.2003г. №417-III // Собрание законодательства Республики Бурятия. - № 9. – 2003.

боров главы муниципального образования, и заканчивается не позднее чем через 30 дней после официального опубликования (обнародования) решения о назначении выборов в 18 часов по местному времени. Но с учетом проведения досрочных выборов, в соответствии с пунктом 7 статьи 10 ФЗ «Об основных гарантиях...», все избирательные сроки сокращены на одну треть, поэтому срок для выдвижения заканчивался не позднее чем через 20 дней после официального опубликования (обнародования) решения о назначении выборов в 18 часов по местному времени.

Исходя из изложенного, срок для выдвижения кандидатов на должность главы МО «Иволгинский район» Республики Бурятия заканчивался 28 октября 2011 года. 28 октября 2011 года заявитель Ж.В. Цыренжапов обратился в Избирательную комиссию МО «Иволгинский район» Республики Бурятия и представил документы для выдвижения, предусмотренные пунктами 2 и 3 статьи 33 ФЗ «Об основных гарантиях...», пунктами 5, 8 и 9 статьи 24 Закона Республики Бурятия «О выборах главы муниципального образования в Республике Бурятия». При проверке документов, представленных Ж.В. Цыренжаповым для уведомления о выдвижении, Избирательная комиссия МО «Иволгинский район» Республики Бурятия выявила отсутствие одного документа – решения о создании избирательного объединения, не являющегося юридическим лицом.

Действительно, в силу подпункта 1 пункта 9 статьи 24 Закона Республики Бурятия «О выборах главы муниципального образования в Республике Бурятия» уполномоченный представитель избирательного объединения представляет копию документа, подтверждающего факт внесения записи об избирательном объединении в единый государственный реестр юридических лиц, выданного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений, удостоверяемую руководителем политической партии, ее регионального отделения либо руководителем иного общественного объединения, его регионального отделения, а

если избирательное объединение не является юридическим лицом, также решение о его создании. Заявитель Ж.В. Цыренжапов был выдвинут Иволгинским местным отделением Всероссийской политической партии «Единая Россия», не являющимся юридическим лицом, поэтому на уполномоченного представителя Иволгинского местного отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия» возлагалась обязанность представить решение о создании Иволгинского местного отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия». Исходя из пункта 1.1 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях...», руководствуясь частью 3 Разъяснения Центральной избирательной комиссии, Избирательная комиссия МО «Иволгинский район» РБ известила 2 ноября 2011 года заявителя Ж.В. Цыренжапова и уполномоченного представителя Иволгинского местного отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия» о выявленных недостатках, а именно об отсутствии решения о создании Иволгинского местного отделения Партии «Единая Россия» на день выдвижения кандидатуры на должность главы 28.10.2011 г. 2 ноября 2011 года уполномоченный представитель Иволгинского местного отделения Партии «Единая Россия» представил в Избирательную комиссию МО «Иволгинский район» Республики Бурятия решение о создании Иволгинского местного отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия». 5 ноября 2011 года состоялось заседание Избирательной комиссии МО «Иволгинский район» Республики Бурятия, на котором принято решение об отказе в регистрации кандидата на должность главы МО «Иволгинский район» Цыренжапова Ж.В., оформленное в виде Постановления.

Свое решение Избирательная комиссия МО «Иволгинский район» Республики Бурятия мотивировала тем, что согласно Разъяснению Центральной избирательной комиссии отсутствие среди документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата, является согласно подпункту «в» пункта 24, подпункту «б» пункта 25, подпункту «ж» пункта 26 статьи 38 Федерального закона основани-

ем для отказа в регистрации кандидата. Кандидат, избирательное объединение не вправе дополнительно представлять документы, необходимые для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, если они не были представлены ранее в сроки, установленные законом соответственно для уведомления о выдвижении и для регистрации кандидата.

В соответствии с указанным Разъяснением кандидат, избирательное объединение вправе уточнять и дополнять сведения (кандидат – о себе, избирательное объединение – о выдвинутом им кандидате), содержащиеся в представленных документах, либо исправлять недостатки в оформлении документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом, иным законом для уведомления избирательной комиссии о выдвижении и для регистрации кандидата, за исключением подписных листов, вплоть до замены документов, оформленных с нарушением требований Федерального закона, иного закона. Таким образом, замена представленного документа возможна только в случае, если данный документ оформлен с нарушением требований Федерального закона, иного закона. Пунктами 6 и 7 статьи 24 Закона Республики Бурятия установлены требования, предъявляемые к решению о выдвижении кандидата избирательным объединением. Представленное решение Местного Политсовета Иволгинского местного отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия» соответствует указанным требованиям, в связи с чем оснований для его замены не усматривается. То есть, уполномоченным представителем Иволгинского местного отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия» фактически представлен новый документ (решение о создании Местного отделения), который не был своевременно представлен в Избирательную комиссию МО «Иволгинский район» в установленный законом срок. Непредставление указанного документа в установленный законом срок является основанием для отказа в регистрации кандидата согласно подпункту «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона и подпункту «в» пункта 20 статьи 26 Закона Республики Бурятия.

Из мотивировочной части Постановления Избирательной комиссии МО «Иволгинский район» Республики Бурятия со ссылкой на абзац 4 части 1 Разъяснения Центральной избирательной комиссии следует, что кандидат (избирательное объединение) действительно не могут представлять недостающие документы после установленного срока (либо для выдвижения, либо для регистрации), так как их отсутствие не является отсутствием или неполнотой сведений о кандидате¹⁴².

По смыслу указанных норм вместе со значением, придаваемым ему правоприменительной практикой, кандидат (избирательное объединение) не вправе представлять недостающие документы после установленного (либо для выдвижения, либо для регистрации) срока, но избирательная комиссия в любом случае, в соответствии с частью 1.1 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и Разъяснением Центральной избирательной комиссии, обязана уведомить кандидата (избирательное объединение) об отсутствии недостающих документов.

Также отметим, что применение или неприменение избирательной гарантии, закрепленной в пункте 1.1 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» зависит от применения или неприменения Разъяснения Центральной избирательной комиссии. Это, при прочих равных условиях, нарушает принцип равенства кандидатов, закрепленный в части 1 статьи 39 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

Так, например, срок для выдвижения заканчивается 28 октября 2011 года. Один из кандидатов 15 октября 2011 года представляет в Избирательную комиссию документы для регистрации, среди которых отсутствует решение о создании

¹⁴² ~ См.: Архив избирательной комиссии муниципального образования «Иволгинский район» по досрочным выборам главы МО «Иволгинский район» Республики Бурятия: с.Иволгинск, 2011 г.

избирательного объединения. Избирательная комиссия 22 октября 2011 года выявила отсутствие указанного решения и направила кандидату соответствующее уведомление. Кандидат, получив уведомление, дополнительно представляет 23 октября 2011 года в Избирательную комиссию указанное решение. Избирательная комиссия в этом случае не имеет права отказывать в регистрации такому кандидату, так как срок для выдвижения заканчивается 28 октября 2011 года, поэтому регистрирует его. Другой кандидат представляет 28 октября 2011 года в Избирательную комиссию документы, среди которых также отсутствует решение о создании избирательного объединения. Избирательная комиссия 2 ноября 2011 года выявляет отсутствие указанного решения и направляет кандидату соответствующее уведомление. Кандидат, получив уведомление, дополнительно представляет 2 ноября 2011 года в Избирательную комиссию указанное решение. Однако Избирательная комиссия отказывает в регистрации такому кандидату, ссылаясь на абзац 4 части 1 Разъяснения Центральной избирательной комиссии, так как кандидат не вправе дополнительно представлять документы, необходимые для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, если они не были представлены ранее в сроки, установленные законом соответственно для уведомления о выдвижении и для регистрации кандидата. В результате такого казуса происходит нарушение принципа равенства кандидатов, сопряженное с невозможностью применения избирательной гарантии связанное с отдельными положениями Разъяснения ЦИК России.

Судебная практика богата случаями, когда кандидаты, которым отказывали в регистрации, обжаловали действия избирательной комиссии. Или наоборот, зарегистрированные кандидаты оспаривали регистрацию соперников. Политический момент здесь вполне ясен: нет зарегистрированного кандидата – нет политического соперника.

Правовому анализу необходимо подвергнуть судебные решения, принимаемые по заявлениям на нарушение изби-

рательных прав, а именно, об обжаловании решений избирательных комиссий о регистрации или об отказе в регистрации по указанным основаниям.

Практика применения судами п.11 ст.38 ФЗ «Об основных гарантиях...»

Итак, ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает перечень документов, представляемых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата. К ним относятся письменное заявление кандидата о согласии баллотироваться, копии паспорта, документа об образовании, основном месте работы (или службы), о занимаемой должности, сведения о размерах и источнике дохода, имуществе, о вкладах в банках, ценных бумагах. Этот перечень открытый, дополнительные виды документов могут устанавливаться специальными федеральными законами или законами субъектов РФ. Например, в Республике Бурятия Законом «О выборах главы муниципального образования в Республике Бурятия» предусматривается в случае выдвижения кандидата избирательным объединением представление копии документа, подтверждающего факт внесения записи об избирательном объединении в Единый государственный реестр юридических лиц, а если избирательное объединение не является юридическим лицом, также копии решения о его создании, копии устава политической партии. Позже кандидат для регистрации представляет подписные листы, протокол об итогах сбора подписей, список лиц-сборщиков подписей (или решение политической партии о выдвижении кандидата), заявление о регистрации, сведения об изменениях в ранее поданных документах, первый финансовый отчет.

Как видно, документов много. К некоторым из них законом предъявляются особенные требования, например, к письменному заявлению о согласии баллотироваться или к сведениям о размерах и источнике доходов. Даже искушенному в избирательном процессе юристу достаточно сложно учесть все нюансы этого документооборота, и иногда по-

лучается так, что либо представлены не все требуемые документы, либо они составлены с нарушением требований, предъявляемых к их оформлению. В таких случаях законом закреплена специальная гарантия, позволяющая кандидату или избирательному объединению при выявлении неполноты сведений или несоблюдения требований закона к оформлению документов исправить допущенные нарушения не позднее, чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации. При этом кандидат, избирательное объединение вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона.

В правоприменительной практике неоднозначно толкуется понятие «неполнота сведений». Что это? Отсутствие сведений в документе или непредставление какого-либо документа? Неоднозначность толкования, в одних случаях, означает возможность применить кандидату избирательную гарантию и устранить неполноту сведений, в других же – нет, что ведет к отказу в регистрации (либо ее отмене) по рассмотренным выше основаниям. Причем невозможность устранения неполноты сведений, выразившейся в непредставлении какого-либо документа, связана (как указывалось ранее) с Постановлением Центральной избирательной комиссии от 23 марта 2007 года №203/1272-4, утвердившим Разъяснения порядка применения пункта 11, подпунктов «в.1», «в.2» пункта 24, подпунктов «б.1», «б.2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

Отметим, что указанное положение Разъяснения ЦИК России прямо не говорит о том, что отсутствие документа не является неполнотой в сведениях о кандидате.

Верховный Суд Российской Федерации в определении от 4 февраля 2008 года выработал правовую позицию, согласно которой кандидату не предоставляется право дополнительно внести документы, не поданные своевременно для регистра-

ции его в качестве кандидата в депутаты (дело №49-Г08-3). При этом суд отклонил как несоответствующий закону довод заявителя о том, что отсутствие документа, подтверждающего сведения о месте работы, занимаемой должности или рода занятий, относится к неполноте сведений. Интересна мотивация отклонения данного довода судом: «...поскольку в п.24 ст.38 Федерального закона №67-ФЗ и п.6 ст.51 «Кодекса Республики Башкортостан о выборах» в качестве самостоятельных оснований для отказа в регистрации кандидата делается ссылка на отсутствие этих документов (п.п. «в» п.24 ст.38 ФЗ, п.п. 3 п.6 ст.51 Кодекса РБ) и отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата каких-либо сведений, предусмотренных пунктами 2 и 3 статьи 33 настоящего Федерального закона, иным законом. В данном случае суду необходимо было должным образом мотивировать невозможность применения избирательной гарантии, закрепленной в п.11 ст.38 ФЗ «Об основных гарантиях...», и уже после этого отказывать в удовлетворении жалобы¹⁴³.

По другому делу Верховный Суд РФ указал в определении от 11 февраля 2009 года, что отсутствие документа об образовании является неполнотой сведений (дело №1-Г09-6). Суд проверил довод кассатора, утверждавшего, что пункт 11 статьи 39 ФЗ «Об основных гарантиях...» допускает лишь возможность уточнения и дополнения сведений, содержащихся в представленных в избирательную комиссию, а кандидатом представлен дополнительный документ: аттестат о среднем образовании. Суд не согласился с приведенным доводом, поскольку пункт 11 статьи 38 Федерального закона

143 ~ Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2008 №49-Г08-3 // СПС «Консультант плюс». - <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=89643;div=ARB;mb=LAW;opt=1;ts=99E0CE5412BF27F812365FFE7F94FC26;rnd=0.1109475287285584;div=ARB;mb=LAW;SearchAnotherDiv=1;SEM=-;TS=44000E71883F69FA0C7D78A7C3807A3C;6=r1,04.02.2008;7=|2125870;BASENODE=901679838-2037813561>.

№67-ФЗ предоставляет кандидату право вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем и представленным в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 33 Федерального закона №67-ФЗ. В процессе рассмотрения дела судом установлено, что с соблюдением срока, предусмотренного подпунктом 11 статьи 38 Федерального закона №67-ФЗ, кандидатом уточнены сведения об образовании¹⁴⁴.

Таким образом, в одном случае отсутствие документа суд посчитал неполнотой сведений, а потому законным ее устранение, в другом – нет, что привело к отказу в регистрации.

Интересно определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года №784-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волкова Андрея Григорьевича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Закона Томской области «О муниципальных выборах в Томской области». Конституционный Суд РФ в п.2.3 указанного определения показал, что пункт 11 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и часть 2.1 статьи 33 Закона Томской области «О муниципальных выборах в Томской области» предусматривают право кандидата в течение срока, определенного в названных нормах, вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, и в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей), а также обязанность избирательной комиссии извещать кандидата о неполноте сведений о кандидате или несоблюдении требова-

144 ~ Определение Верховного Суда РФ от 11.02.2009 №1-Г09-6 // СПС «Консультант плюс». - <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=86545;div=ARB;mb=LAW;opt=1;ts=2AC8F6E1D4E53C4956E1494EBDB0655E;rnd=0.49447391559209613;div=ARB;mb=LAW;SearchAnotherDiv=1;SEM=-;TS=CC7A381198EFF4C484A0ABAB8AC97283;6=r1,11.02.2009;7=|767364;BAS ENODE=901679838-2037813561>.

ний закона к оформлению документов¹⁴⁵.

По своему смыслу данные законоположения, как призванные гарантировать гражданам Российской Федерации реализацию конституционного права на участие в выборах, предполагают право кандидата восполнить недостающие сведения и обязанность избирательной комиссии уведомить его о неполноте представленных сведений, независимо от того, чем обусловлена эта неполнота – недостаточным отражением необходимых сведений в представленных документах или же непредставлением какого-либо документа или документов.

Казалось, правовая позиция Конституционного Суда РФ должна поставить окончательную точку в спорах о том, что относить к неполноте сведений. Но, во-первых, только постановления Конституционного Суда РФ являются общеобязательными, а не определения, а во-вторых, Разъяснения ЦИК России порядка применения пункта 11, подпунктов «в.1», «в.2» пункта 24, подпунктов «б.1», «б.2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...» не оспорены и в настоящий момент являются действующими.

Законодательный пробел, порождающий коллизию правовых позиций судебных органов и избирательных комиссий, переводит рассматриваемую проблему в плоскость общепризнанных норм и принципов международного права.

4 декабря 2011 года наряду с выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Республике Бурятия состоялись выборы глав

145 ~ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волкова Андрея Григорьевича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Закона Томской области «О муниципальных выборах в Томской области: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.06.2010 №784-О-О // СПС «Консультант плюс». - <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=154514;div=ARB;mb=LAW;opt=1;ts=C47E728B35FDD02959F0CE747B8D5DCB;rnd=0.08032163991757701;div=ARB;mb=LAW;SearchAnotherDiv=1;SEM=-;TS=B37F564F02F924D3941E509542FDAAE7;6=r1,01.06.2010;7=12371247;BASENODE=901679838-2037813561>.

муниципальных районов, в том числе в Иволгинском и Кабанском. В Кабанском районе были назначены очередные выборы, а в Иволгинском – досрочные.

В Кабанском районе кандидат С.В.Савватеев не представил решение о создании местного отделения политической партии. Такое решение представляется кандидатом вместе с документами для регистрации. Однако избирательная комиссия посчитала данное нарушение несущественным и зарегистрировала С.В. Савватеева в качестве кандидата. Не согласившись с решением избирательной комиссии, другой кандидат Д.А.Башитов обратился в Кабанский районный суд с требованием признать данное решение незаконным и отменить регистрацию кандидата С.В. Савватеева. Суд посчитал, что данные нарушения допущены не самим кандидатом, а выдвинувшим его избирательным объединением – политической партией, так как именно на последнюю возлагалась обязанность представить решение о создании избирательного объединения в районе (решение от 7 ноября 2011 года, дело №2-1028/2011). Поэтому указанное нарушение не может являться основанием для отмены регистрации кандидата С.В.Савватеева и, следовательно, для лишения их пассивного избирательного права быть избранным на должность главы, отмена его регистрации в качестве кандидата была бы необоснованно суровой мерой за нарушения, допущенные не по их вине¹⁴⁶.

Данный вывод суд подтвердил позицией Европейского Суда по правам человека, выраженной им в Постановлении от 11.01.2007 г. по делу «Российская консервативная партия предпринимателей и другие против России» (жалоба №55066/00), где им указано, что отстранение кандидата и избирательного объединения от участия в выборах или лишение права быть избранными не было обусловлено их собственными действиями, они были подвергнуты санкции по

¹⁴⁶ ~ См.: Архив избирательной комиссии муниципального образования «Иволгинский район» по досрочным выборам главы МО «Иволгинский район» Республики Бурятия: с.Иволгинск, 2011 г.; Архив избирательной комиссии муниципального образования «Кабанский район» по выборам главы МО «Кабанский район» Республики Бурятия: с.Кабанск, 2011 г.

причине, не имевшей отношения к их действиям и находившейся вне их контроля, лишение права быть избранными по данному основанию несоразмерно преследуемым законным целям, тем самым допущено нарушение статьи 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьей 1 и 3 Протокола к Конвенции (пункты 65, 67)¹⁴⁷.

Вывод суда также подтверждается позицией Европейского суда по правам человека, выраженной им в своем Постановлении от 19.07.2007 г. по делу «Краснов и Скуратов против Российской Федерации» (жалобы №17864/04 и 21396/04), согласно которой при ненадлежащем оформлении кандидатом представленных в избирательную комиссию документов задачей властей Российской Федерации было разъяснить применимые требования и, таким образом, четко дать понять заявителю (кандидату Скуратову Ю.И.), как готовить документы. Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что решение властей Российской Федерации о лишении заявителя возможности участвовать в выборах в связи с предположительным непредставлением заявителем точной информации о своей занятости и принадлежности к политической партии не имело соответствующих и достаточных оснований и не согласовывалось с неоспоренными фактами, поэтому оно было непропорционально поставленной законной цели, следовательно, имело место нарушение статьи 3 Протокола №1 к Конвенции в отношении Ю.И. Скуратова (пункты 61, 66, 67)¹⁴⁸.

Таким образом, нет оснований для отмены регистрации кандидата Савватеева С.В. Указанные выводы подтвердил суд кассационной инстанции.

147 ~ Дело «Российская консервативная партия предпринимателей и другие (Russian conservative party of entrepreneurs and others) против Российской Федерации» (жалобы №55066/00 и 55638/00): Постановление ЕСПЧ от 11.01.2007 г. // *Российская хроника Европейского Суда*. – 2008. - №1.

148 ~ Дело «Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации» (жалоба №17864/04 и 21396/04): Постановление ЕСПЧ от 19.07.2007 г. // *Бюллетень Европейского Суда по правам человека*. – 2008. – 4; Юсубов Э.С., Макарецв А.А. *Содержание и организационно-правовые проблемы реализации принципа свободных выборов (по материалам Европейского Суда по правам человека)*. // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2015, № 5, с. 18-22.

В Иволгинском районе ситуация сложилась несколько иначе при неизменности предмета спора. Кандидат Ж.В.Цыренжапов, также как и Савватеев С.В. в Кабанском районе, не представил решение о создании местного отделения политической партии, которое выдвинуло его на выборах. Избирательная комиссия, сославшись на абзац 4 части 1 Разъяснения ЦИК России порядка применения пункта 11, подпунктов «в.1», «в.2» пункта 24, подпунктов «б.1», «б.2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...», отказала в регистрации Ж.В.Цыренжапову в качестве кандидата. Не согласившись с решением избирательной комиссии, Ж.В.Цыренжапов обратился в суд с требованием признать данное решение незаконным. Районный суд постановил решение, аналогичное решению Кабанского районного суда со ссылкой на нормы международного права. Верховный суд Республики Бурятия согласился с доводами суда первой инстанции, при этом добавил, что гарантия, закрепленная в п.11 ст.38 ФЗ «Об основных гарантиях...», предполагает право кандидата восполнить недостающие документы и обязанность избирательной комиссии уведомить кандидата о выявленной неполноте сведений.

Анализируя Постановление Европейского Суда по правам человека от 19.07.2007 г. по делу «Краснов и Скуратов против Российской Федерации», можно заметить, что Европейский Суд вводит новое понятие - «пропорциональность» ответственности за допущенные кандидатом нарушения избирательного законодательства. Европейский Суд указал, что объект и цель Конвенции, являющейся инструментом защиты прав человека, требуют, чтобы положения Конвенции толковались и применялись таким образом, чтобы сделать содержащиеся в них нормы не теоретическими или иллюзорными, а применимыми на практике и эффективными. Право участвовать в выборах в качестве кандидата, гарантированное статьей 3 Протокола №1 к Конвенции и содержащееся в концепции истинно демократического режима, будет иллюзорным, если человека можно в любой момент произвольно

лишить этого права. Следовательно, хотя государства действительно располагают широкой свободой усмотрения при установлении - абстрактно - условий для участия кандидата в выборах, принцип эффективности права требует, чтобы вывод о несоблюдении кандидатом на выборы указанных условий отвечал ряду критериев, выработанных для предотвращения вынесения произвольных решений.

В своих внутригосударственных правовых системах Договаривающиеся Стороны подвергают право избирать и право быть избранными ограничениям, которые, в принципе, не запрещаются статьей 3. Государства располагают широкой свободой усмотрения в этом вопросе. Важно, чтобы при этом выставленные государствами условия не ограничились рассматриваемые права в такой степени, чтобы нарушить саму суть этих прав и сделать их неэффективными, что ограничения налагаются с законной целью и что примененные средства не являются непропорциональными.

По нашему мнению, такие суждения Европейского Суда по правам человека чужды для российской правовой системы. Российский правоприменитель реализует норму закона, исходя из ее буквального толкования. Применение принципа пропорциональности при привлечении кандидата к ответственности, по сути, означает введение оценочных суждений. В свою очередь, последние ведут к усмотрению со стороны избирательной комиссии, суда при принятии решения о регистрации или об отказе в регистрации, о признании регистрации или отказа в регистрации законными или незаконными, соответственно.

Позиция о пропорциональности ответственности за нарушение избирательного законодательства прослеживается в определении Верховного Суда РФ от 4 декабря 2001 года (дело №51-Г01-27). По данному делу оспаривались положения Кодекса Алтайского края «О выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц». Верховный Суд РФ отметил, что существенность нарушений в каждом случае определяется избирательной комиссией либо судом с

учетом конкретных обстоятельств спора (в одной ситуации они могут быть расценены как существенные, а при других обстоятельствах эти же нарушения – как несущественные)¹⁴⁹. Однако решению поднятой в настоящей работе проблемы это никак не поможет, так как проверявшиеся на тот момент акты уже утратили силу или были изменены.

Имплементировать принцип пропорциональности ответственности за допущенные нарушения избирательного законодательства в российскую правовую систему практически невозможно. Для этого необходимо в законе перечислить все возможные случаи нарушений, при этом комбинируя их, и указывать, в каких случаях нарушение является существенным, а в каких – нет, соответственно, в каких случаях допускается регистрация, а в каких – нет. Более того, каждый такой случай должен тщательно анализироваться на соответствие избирательным стандартам, так как наряду с правом быть избранными, у граждан есть другое право – право быть ознакомленными с кандидатом, в том числе, с его доходами, имуществом, уровнем образования, местом работы и занимаемой должностью, судимостью и пр. Если кандидат не представляет такую информацию, значит, он нарушает право граждан на получение объективной информации о нем.

Наряду с Европейской Конвенцией для Российской Федерации существует другой, не менее важный международный договор, специально посвященный международным избирательным стандартам – Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Конвенция СНГ)¹⁵⁰.

149 ~ Об оставлении без удовлетворения жалобы об отмене решения Алтайского краевого суда от 1 октября 2001 года в части удовлетворения заявления прокурора о признании частично недействующим и не подлежащим применению п. 1 ст. 40 Кодекса Алтайского края от 5 ноября 1999 года «О выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц»: Определение Верховного Суда РФ от 04.12.2001 №51-Г01-27 // Вестник Центризбиркома РФ. - №11. – 2001.

150 ~ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств // СЗ РФ. – 2005. - №48. – Ст.4971.

Согласно части 3 статьи 1 Конвенции СНГ право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами. Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер. В части 4 статьи 3 говорится, что каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

Все эти положения можно отнести к рамочным избирательным стандартам демократического государства. Они не содержат правил, конкретизирующих поведение субъектов избирательного права, поэтому формирование нормативного содержания этих положений возлагается на правоприменительные органы – избирательные комиссии и суды.

Таким образом, применение норм международного права требует совершенствования правоприменительной практики. Избирательные комиссии и суды при коллизиях и проблемах внутринационального права должны применять общепризнанные нормы и принципы международного права, формулируя определенные правовые позиции и распространяя их в своей практике.

Изучив правоприменительную практику, выявив недостатки российского права, мы приходим к выводу о необходимости изменения избирательного законодательства и совершенствования правоприменения.

Изменение избирательного законодательства в пользу кандидатов, совершивших незначительные нарушения при представлении документов на стадии выдвижения и регистрации, не должно происходить под прямым влиянием Европейского Суда по правам человека и его решений. Органы государственной власти Российской Федерации тради-

ционно используют нормативистский подход к реализации правовых норм: если есть формальные основания для отказа в регистрации или для ее отмены, тогда их необходимо применять в любом случае. Возможный вариант – детализация правовых гарантий кандидату осуществления проверки представленных им документов о закреплении возможности исправить выявленные недостатки вне зависимости от времени. Одно из решений – внести в пункт 11 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...» изменение, уточнив понятие «неполнота сведений». К неполноте сведений следует относить не только отсутствие сведений в каком-либо документе, но и отсутствие самого документа. Общий смысл таких изменений должен носить превентивный характер.

Альтернативным, но достаточно радикальным решением будет исключение стадии выдвижения как таковой. К сожалению, общая тенденция развития законодательства такова, что выдвижение кандидатов теряет первоначальное чисто уведомительное значение и превращается в квазирегистрацию. Более мягкий вариант – устранять излишние препятствия на этапе выдвижения, придав этой процедуре целиком уведомительный характер в пределах определенных сроков, либо вообще исключить, как это практикуется на ряде местных выборов.

Наряду с указанными предложениями важно совершенствовать правоприменительную практику. Так, если кандидат допустил незначительные нарушения при представлении документов для уведомления о выдвижении или для регистрации, при этом право граждан на получение объективной информации не нарушается, то избирательным комиссиям в любом случае следует предпринимать все возможные меры для того, чтобы кандидат смог их исправить, и регистрировать его. Избирательная комиссия должна из органа, «отсеивающего» кандидатов лишь по формальным соображениям, трансформироваться в орган, максимально содействующий гражданам реализации их пассивного избирательного права.

В этой связи на суды возлагается ответственность выработать единый подход к рассмотрению заявлений об оспаривании регистрации кандидата на основе общепризнанных норм и правил международного права, не допускать противоречия в собственных решениях. Возможно, Верховному Суду Российской Федерации следует внести изменение в Постановление Пленума от 31 марта 2011 года №5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части, касающейся применения конституционной ответственности к кандидату за нарушения, допущенные им при представлении документов на стадии выдвижения и регистрации.

Отсутствие в документах, представленных для выдвижения и регистрации кандидата (списка кандидатов), сведений, предусмотренных Законом

Действующее федеральное и региональное избирательное законодательство в качестве основного документа, необходимого для уведомления избирательной комиссии о выдвижении кандидата, предусматривает заявление о согласии баллотироваться. При этом законодатель не регламентирует форму данного документа, но предусматривает объем сведений о кандидате (каждом кандидате, включенном в список кандидатов), подлежащих обязательному указанию в заявлении о согласии баллотироваться. Отсутствие таких сведений является основанием отказа в регистрации кандидата. К таким сведениям относятся:

- биографические данные кандидата (фамилия, имя, отчество, дата рождения, место рождения);
- адрес места жительства кандидата;
- реквизиты документа, удостоверяющего личность кандидата;
- сведения об образовании;
- сведения об основном месте работы или службы, занимаемой должности (роде занятий);
- сведения о судимости кандидата.

Несмотря на многолетнюю историю выборов в России и имеющуюся правоприменительную практику, наличествует правовая неопределенность в применении и толковании норм избирательного законодательства и связанных с ним юридических норм.

В частности, такая ситуация возникла в Приморском крае при проведении досрочных выборов глав муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов) в части указания в заявлении о согласии баллотироваться кандидата сведений об образовании. Согласно части 2 статьи 39 Избирательного кодекса Приморского края¹⁵¹ в заявлении кандидата о согласии баллотироваться указываются сведения о кандидате, в том числе образование. В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 года № 273-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 г.) «Об образовании в Российской Федерации» изменено обозначение образовательных уровней высшего образования. Так, согласно части 5 статьи 10 названного Федерального закона, в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни профессионального образования: высшее образование – бакалавриат (пункт 2), высшее образование – специалитет, магистратура (пункт 3 части 5 статьи 10 ФЗ). В соответствии с подпунктом «б» пункта 2 части 3 статьи 12 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к основным образовательным программам относятся: образовательные программы высшего образования - программы бакалавриата, программы специалитета, программы магистратуры ...». Согласно пункту 3 части 7 статьи 60 названного Федерального закона высшее образование - специалитет (подтверждается дипломом специалиста). Статья 69 «Высшее образование» названного Федерального закона предусматривает обучение по программам высшего образования – программам бакалавриата, магистратуры и специалитета. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 108 названного Федерального закона, образовательные уровни (образовательные цензы), установленные в Российской Федерации

¹⁵¹ ~ Избирательный кодекс Приморского края от 22.07.2003 г. №62-КЗ / *Ведомости Законодательного Собрания Приморского края - №32. – 2003.*

до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, приравниваются к уровням образования, установленным настоящим Федеральным законом, в следующем порядке: высшее профессиональное образование - подготовка специалиста или магистратура - к высшему образованию - специалитету или магистратуре.

Статья 111 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» - Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона гласит: «1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 сентября 2013 года, за исключением положений, для которых настоящей статьёй установлены иные сроки вступления их в силу. 2. Пункты 3 и 6 части 1 статьи 8, а также пункт 1 части 1 статьи 9 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 2014 года. 3. Часть 6 статьи 108 настоящего Федерального закона вступает в силу со дня официального опубликования настоящего Федерального закона». То есть указанные нормы нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» вступили в действие с 1 сентября 2013 года.

Ранее действовавший Федеральный закон от 22.08.1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» утратил силу с 1 сентября 2013 года в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В Приморском крае на досрочных выборах глав муниципальных образований возникла правовая неопределенность в вопросе, связанном с действием нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Так, выборы Главы Дальнегорского городского округа были назначены 29 августа 2013 года; досрочные выборы главы муниципального образования «Надеждинский муниципальный район» были назначены 31 августа 2013 года (дата официального опубликования решения о назначении выборов), то есть до 1 сентября 2013 года.

В соответствии с частью 1 статьи 39 Избирательного кодекса Приморского края выдвижение кандидатов, списков

кандидатов осуществляется не ранее чем через пять дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, то есть на выборах Главы Дальнегорского городского округа - с 3 сентября 2013 года, на выборах главы муниципального образования «Надеждинский муниципальный район» - с 5 сентября 2013 года, то есть после вступления в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (что подтверждается также Календарным планом основных мероприятий по подготовке и проведению досрочных выборов Главы Дальнегорского городского округа, утвержденным Приложением к решению Муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа от 29 августа 2013 года № 11, Календарным планом основных мероприятий по подготовке и проведению досрочных выборов главы муниципального образования «Надеждинский муниципальный район» - Приложение № 1 к решению территориальной избирательной комиссии Надеждинского района от 02 сентября 2013 года).

На основании изложенного, на уровне избирательных комиссий необходимо было разъяснить порядок применения норм избирательного законодательства и законодательства Российской Федерации об образовании при указании кандидатом сведений об образовании в заявлении о согласии баллотироваться и в иных избирательных документах (протоколе Конференции избирательного объединения, выписках из протокола и т.д.), а именно:

1. Является ли надлежащим указанием сведений об образовании кандидата в заявлении о согласии баллотироваться и иных документах, представляемых для выдвижения и регистрации кандидата в соответствующую избирательную комиссию, указание сведений следующего содержания: образование: «высшее профессиональное» либо образование: «высшее образование-специалитет»?

2. Каковы правовые последствия для кандидата в случае указания сведений об образовании в формате «высшее профессиональное» либо «высшее образование-специалитет»?

кандидата в заявлении о согласии баллотироваться и иных документах, представляемых для выдвижения и регистрации кандидата в соответствующую избирательную комиссию, организующую выборы? То есть, будет ли указание образования «по старому» - «высшее профессиональное образование» означать, что в документах уровень образования, требуемый законом, не указан, отсутствуют сведения об образовании кандидата, и может ли это обстоятельство явиться основанием отказа в регистрации кандидата, отмены судом решения о регистрации кандидата?

3. Может ли (в случае неправильного указания сведений об образовании кандидата) данный дефект документов быть исправлен путем внесения уточнений в документы, содержащие сведения о кандидате, на основании пункта 1.1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»? И может ли кандидат вносить уточнения в документы, авторство которых ему не принадлежит (например, в протокол конференции избирательного объединения о выдвижении кандидата, выписку из такого протокола, решение о согласовании кандидатуры, предусмотренное Уставом политической партии), если в данных документах содержится такая же неточность в указании сведений об образовании (или иных сведений о кандидате), как и в заявлении о согласии баллотироваться?

Полагаем, что возникшая правовая неопределенность может быть урегулирована только при помощи правовых позиций избирательных комиссий. Причем, поскольку спорные вопросы правового регулирования возникли применительно к деятельности нескольких избирательных комиссий, организующих выборы, то целесообразно давать официальные разъяснения на уровне не ниже избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

В рассматриваемом выше примере муниципальная избирательная комиссия Дальнегорского городского округа (Приморский край) Решением № 13 от 29.08.2013 года «О

перечне и формах документов, представляемых кандидатами и избирательными объединениями в муниципальную избирательную комиссию Дальнегорского городского округа при проведении досрочных выборов Главы Дальнегорского городского округа» утвердила рекомендуемые формы документов для данных выборов и разъяснения порядка их заполнения (в примечаниях к соответствующей форме документа). В частности, в примечаниях к Приложению № 1 указанного Решения избирательной комиссии кандидатам разъясняется, что: «В сведениях об образовании указывается уровень образования: дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование, начальное профессиональное, среднее профессиональное, неполное высшее профессиональное, высшее профессиональное образование, послевузовское профессиональное образование». Эти разъяснения были приняты без учета положений нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и потому не могут считаться правовыми позициями избирательной комиссии. Наиболее реальными вариантами приведения такого решения избирательной комиссии в соответствие с требованиями действующего законодательства является отмена принятого решения либо внесение в него изменений (в части указания сведений об образовании). В целях информирования участников избирательного процесса (в первую очередь – кандидатов) может использоваться уведомление о неполноте сведений о кандидате в представленных им документах (обязательность которого для избирательной комиссии предусмотрена в соответствии с пунктом 1.1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Вместе с тем, необходимо отметить, что избирательная комиссия не обязана консультировать кандидатов, избирательные объединения по вопросу вида, содержания и качества представляемых для выдвижения и регистрации документов. И сам кандидат или избирательное объединение несет юридическую ответственность за достоверность, полноту сведений и качество

представляемых в соответствующую избирательную комиссию документов. Впрочем, правовые позиции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на данный счет были сформулированы еще в Постановлении от 23 марта 2007 года № 203/1272-4 «О разъяснении порядка применения пункта 1.1, подпунктов «в1», «в2» пункта 24, подпунктов «б1», «б2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁵².

Вопрос указания в документах, необходимых для выдвижения кандидата, сведений об образовании и представления подтверждающего документа на этом не исчерпывается. Остается открытым вопрос – может ли кандидат указать предусмотренный законом уровень образования, не требующий подтверждения документами об образовании (например, «дошкольное») либо вовсе (в ситуации утери документов об образовании и невозможности их быстрого восстановления до окончания периода выдвижения кандидатов) указать в заявлении о согласии баллотироваться сведения об отсутствии у него какого-либо образования и, тем самым, освободить себя от предоставления в избирательную комиссию подтверждающего документа.

Не урегулировано никаким образом (также отсутствуют разъяснения на уровне избирательных комиссий), возможно ли предоставление в качестве подтверждающего документа об образовании документа, полученного в иностранном государстве. Такие случаи имеют место в практике проведения выборов в современной России. Так, на выборах депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва (назначенных на 8 сентября 2013 года) ряд кандидатов, баллотировавшихся в составе партийных списков избирательных

152 ~ О разъяснении порядка применения пункта 1.1, подпунктов «в1», «в2» пункта 24, подпунктов «б1», «б2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Постановление Центральной избирательной комиссии от 23.03.2007 г. №203/1272-4 // «Вестник Центризбиркома РФ». – 3. – 2007.

объединений, представили именно такие документы. Так, кандидат Гринёв Игорь Васильевич (баллотировавшийся в составе списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением «Свердловское областное отделение политической партии КПРФ»), в заявлении о согласии баллотироваться указал образование «высшее профессиональное» и представил диплом от 25 июня 1997 года Кустанайского государственного университета им. А.Байтурсынова (Республика Казахстан), о получении специальности «преподаватель английского и казахского языков». Другой кандидат на тех же выборах – Васьков Петр Александрович (выдвинутый в составе списка кандидатов Региональным отделением в Свердловской области политической партии «Гражданская платформа») в заявлении о согласии баллотироваться указал образование «среднее (полное) общее», в качестве подтверждающего документа представил аттестат о полном общем среднем образовании от 20 июня 1998 года об окончании Симферопольского экономического лицея Автономной Республики Крым (Украина)¹⁵³. Избирательная комиссия, организующая выборы, сочла данные документы надлежащими и подтверждающими указанные кандидатами сведения об образовании, и зарегистрировала данных кандидатов в составе соответствующих списков кандидатов, выдвинутых перечисленными избирательными объединениями.

Полагаем, что на уровне правовых позиций требуют разъяснения и истолкования следующие вопросы:

-при каких условиях документ об образовании иностранного государства является надлежащим документом об образовании кандидата, баллотирующегося на выборах в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации либо в органы местного самоуправления, на выборные должности соответствующего уровня;

-требует ли документ об образовании иностранного государства (для признания его надлежащим в сфере избира-

¹⁵³ ~ См.: Архив избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург» по выборам Екатеринбургской городской Думы шестого созыва, Свердловск: 2013 г.

тельных правоотношений) какой-либо специальной процедуры легализации иностранных документов либо (вследствие присоединения России к Болонскому процессу) такая легализация не требуется;

-каким образом устанавливается соответствие полученного в иностранном государстве образования образовательным уровням и видам образования, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Рассматривая реализацию избирательных прав граждан на стадии выдвижения кандидатов, необходимо отметить, что различного рода правовые неопределенности может возникать не только применительно к содержанию документов, предоставляемых в избирательную комиссию соответственно, кандидатом либо представителем избирательного объединения. Не меньше вопросов кроется и в процедуре взаимодействия избирательной комиссии и кандидатов на стадии приема документов, подготовки и принятия решения о регистрации / отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов). В данной сфере избирательных отношений роль правовых позиций избирательных комиссий также достаточно велика.

Региональное законодательство о выборах, зачастую, устанавливает особый порядок подачи документов, необходимых для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидатов. Так, в соответствии с частями 8 и 9 статьи 41 Избирательного кодекса Приморского края кандидат, избирательное объединение (в случае выдвижения списка кандидатов) представляет в избирательную комиссию, организующую выборы, документы, необходимые для выдвижения кандидата (списка кандидатов) одновременно. Данная норма, трактуемая избирательными комиссиями как запрет дополнительного (не одновременного) представления документов, порождает правовую неопределенность в сфере реализации пассивного избирательного права. Представляется необходимой правовая позиция избирательной комиссии по данному вопросу, основанная на системном толковании сле-

дующих норм законодательства:

-норм частей 8,9 статьи 41 Избирательного кодекса Приморского края, норм (предусматривающих одновременное представление документов, необходимых для выдвижения кандидата, списка кандидатов);

-нормы части 1 статьи 39 Избирательного кодекса Приморского края (устанавливающей период выдвижения кандидатов, списков кандидатов, осуществляемого не ранее чем через 5 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов и заканчивающегося не позднее, чем за 40 дней до дня голосования в 18.00 часов по местному времени);

-во взаимосвязи с нормами пунктов 24, 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 6,7 статьи 46 Избирательного кодекса Приморского края (устанавливающими основания отказа в регистрации кандидатов, списков кандидатов).

То есть, в отсутствие регулирующего воздействия норм федерального и регионального избирательного законодательства, необходимо внести правовую определенность в вопрос – является ли не одновременная сдача документов основанием для применения к кандидату (избирательному объединению) каких-либо мер юридической ответственности, в том числе ответственности в виде отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов. Полагаем, что сделать это можно в форме правовой позиции избирательной комиссии.

Глава 6.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ВОПРОСАМ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Выборы – мероприятие, требующее финансовых затрат. Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня в Российской Федерации, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета) в соответствии с утвержденной бюджетной росписью о распределении расходов соответствующего бюджета.

Особое внимание законодательство о выборах уделяет вопросам финансирования избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений. Практика проведения выборов показывает, что наличие необходимого количества денежных средств на проведение избирательной кампании является важным условием эффективности участия кандидата или избирательного объединения в выборах. В этой связи законодатель, с одной стороны, определяет жесткие правила финансирования избирательных кампаний участников, с другой стороны, устанавливает строгую ответственность за их нарушение (вплоть до отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов (подпункт «а» 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»). Целью установления ограничений финансирования избирательных кампаний является обеспе-

чение равенства кандидатов, предотвращение зависимости результатов выборов от материального состояния кандидатов и избирательных объединений, устранение прямого влияния на волеизъявление избирателей посредством материальных ресурсов (подкупа избирателей).

Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для финансирования своей избирательной кампании кандидаты, обязаны создавать собственные избирательные фонды в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией; избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании также обязаны создавать избирательные фонды, но после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями.

Законом четко регламентирован перечень источников, из которых формируются средства фондов:

- а) собственные средства кандидата, избирательного объединения;
- б) средства выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- в) добровольные пожертвования граждан;
- г) добровольные пожертвования юридических лиц;
- д) средства, выделенные кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом.

Средства избирательных фондов имеют целевое назначение и, согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», могут использоваться на:

а) финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей;

б) предвыборную агитацию, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;

в) оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями своей избирательной кампании.

Для обеспечения соблюдения целевой направленности расходования средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации создаются контрольно-ревизионные службы.

В целях единообразия в деятельности контрольно-ревизионных управлений при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации ЦИК России еще в 2006 году были разработаны и утверждены Постановлением от 27.03.2006 174/1121-4 «Методические рекомендации по организации деятельности избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб по контролю за избирательными фондами кандидатов, избирательных объединений, достоверностью представленных сведений о доходах и об имуществе»¹⁵⁴; а в 2007 году – «Примерное положение о контрольно-ревизионной службе при избирательной комиссии субъекта Российской Федерации»¹⁵⁵.

154 ~ О Методических рекомендациях по организации деятельности избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб по контролю за избирательными фондами кандидатов, избирательных объединений, достоверностью представленных сведений о доходах и об имуществе: Постановление ЦИК России от 27.03.2006 №174/1121-4 // Вестник Центризбиркома РФ. - №4. – 2006.

155 ~ О Примерном положении о контрольно-ревизионной службе при избирательной Комиссии субъекта Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 08.08.2007 №23/187-5 // Вестник Центризбиркома РФ. - №12. – 2007.

Правовые позиции избирательных комиссий на разных стадиях избирательного процесса призваны устранять правовую неопределенность в определенной сфере общественных отношений, затрагивающих деятельность избирательных комиссий, их взаимодействие с другими субъектами избирательного процесса, обеспечивать единообразное применение действующего законодательства о выборах. Вместе с тем, в ряде случаев, правовые позиции избирательных комиссий могут быть ошибочными и нуждаться в корректировке. Это утверждение в полной мере можно отнести к некоторым позициям по вопросам финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений.

Так, решением Избирательной комиссии Приморского края от 02.08.2011 г. № 950/184 «Об утверждении Порядка открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Приморского края, а также в органы местного самоуправления на территории Приморского края»¹⁵⁶ утвержден названный Порядок открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений. В указанном документе наличествует раздел 2 «Ведение специального избирательного счета», посвященный, в том числе, вопросам внесения добровольных пожертвований юридических лиц. В пункте 2.4 раздела 2 Порядка открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Приморского края, а также в органы местного самоуправления

156 ~ Об утверждении Порядка открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Приморского края, а также в органы местного самоуправления на территории Приморского края: решение Избирательной комиссии Приморского края от 02.08.2011 г. № 950/184 // <http://izbirkom.primorsky.ru/decisions/show.php?id=640&p=1>.

на территории Приморского края сформулирована правовая позиция избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (избирательной комиссии Приморского края), касающаяся порядка заполнения платежного поручения при внесении добровольного пожертвования юридическим лицом, где указано следующее: «Платежные поручения на перечисление добровольных пожертвований на специальный избирательный счет заполняются юридическими лицами в соответствии с требованиями нормативных актов Центрального банка Российской Федерации, регулирующих порядок осуществления безналичных расчетов с учетом следующего: в поле «Назначение платежа» указываются слово «пожертвование», дата регистрации юридического лица, идентификационный номер налогоплательщика, наименование, банковские реквизиты и отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных пунктом 6 статьи 58 Федерального закона. В качестве отметки об отсутствии ограничений, используется следующая запись: «Ограничения, предусмотренные пунктом 6 статьи 58 ФЗ от 12.06.2002г. №67-ФЗ, отсутствуют», допускается сокращение «Отс.огр.»».

Полагаем, что данная правовая позиция избирательной комиссии является ненадлежащей и противоречащей требованиям действующего избирательного законодательства Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (Приморского края), а также требованиям нормативных правовых актов Центрального банка Российской Федерации, регулирующих порядок осуществления безналичных расчетов, поскольку:

В соответствии с пунктом 8 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ) при внесении пожертвования юридическим лицом в платежном поручении указываются следующие сведения о нем: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсут-

ствии ограничений, предусмотренных пунктом 6 настоящей статьи.

Аналогичным образом регулирует деятельность юридических лиц при внесении добровольных пожертвований и законодательство субъекта Российской Федерации – Приморского края. Так, согласно части 9 статьи 66 Избирательного кодекса Приморского края, при внесении пожертвования юридическим лицом в платежном поручении указываются следующие сведения о нем: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных пунктом 6 статьи 58 Федерального закона, частью 7 настоящей статьи.

Таким образом, и федеральный закон и закон данного субъекта Российской Федерации требует указания сведений, идентифицирующих юридическое лицо – жертвователя (идентификационный номер налогоплательщика, наименование, дата регистрации, банковские реквизиты) в тексте платежного документа – платежного поручения, на основании которого осуществляется в безналичном порядке перечисление средств на специальный избирательный счет кандидата (избирательного объединения).

Разъяснения же избирательной комиссии Приморского края, изложенные в пункте 2.4 Порядка открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Приморского края, а также в органы местного самоуправления на территории Приморского края (утвержденного решением Избирательной комиссии Приморского края от 02.08.2011 г. № 950/184) требуют указания данных сведений не просто в тексте платежного поручения, а в реквизитах платежного поручения – поле «Назначение платежа», что является необоснованным.

Нормативными правовыми актами Центрального банка Российской Федерации урегулирован порядок осуществле-

ния безналичных расчетов, который применяется и в целях внесения добровольных пожертвований юридических лиц, в том числе, и при проведении выборов, с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законом.

Так, Приложением № 2 к Положению о правилах осуществления перевода денежных средств (утв. Банком России 19.06.2012 г. № 383-П (с изменениями от 15.07.2013 г.)¹⁵⁷ типовой шаблон бланка платежного поручения (форма 0401060). Данная форма платежного поручения используется, в том числе, для безналичных расчетов, связанных с внесением добровольных пожертвований в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления, на выборные должности государственной власти и местного самоуправления. Названный типовой шаблон бланка платежного поручения (форма 0401060), утвержденный Приложением 2 к Положению Банка России «О правилах осуществления перевода денежных средств» от 19 июня 2012 г. № 383-П, предусматривает соответствующие поля (графы) для указания реквизитов плательщика и получателя (такие, как ИНН, КПП, «Плательщик», «Банк плательщика», «Получатель», «Банк получателя»), суммы перечисляемых денежных средств («Сумма»), а так же «Назначение платежа».

Пункт 8 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», часть 9 статьи 66 Избирательного кодекса Приморского края при внесении добровольного пожертвования юридическим лицом требует обязательного указания в платежном поручении сведений, идентифицирующих юридическое лицо – плательщика, а именно:

- идентификационный номер налогоплательщика (ИНН),
- наименование юридического лица – жертвователя,

¹⁵⁷ ~ Положение о правилах осуществления перевода денежных средств: утв. Банком России 19.06.2012 №383-П // Вестник Банка России. - №34. – 2012.

- дата регистрации данного юридического лица,
- банковские реквизиты плательщика,
- отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных законом (и препятствующих внесению добровольного пожертвования юридическим лицом).

При этом и федеральное и региональное законодательство требует обязательного указания данных сведений в платежном поручении. В платежном поручении формы 0401060 для указанных сведений (кроме даты регистрации юридического лица и отметки об отсутствии ограничений) имеются соответствующие поля для заполнения (строки, графы, разделы).

То есть ни Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ни Избирательный кодекс Приморского края не требуют указания данных сведений (наименования юридического лица – жертвователя, ИНН и банковских реквизитах) в поле «Назначение платежа», поскольку для их указания в платежном поручении формы 0401060 имеются соответствующие, предусмотренные данной формой поля для заполнения. В поле «Назначение платежа» платежного поручения, таким образом, должны указываться (в обязательном порядке) лишь дата регистрации юридического лица и отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных законом, поскольку для указания этих сведений в форме 0401060 отсутствуют специально предусмотренные поля для заполнения.

Таким образом, содержащееся в пункте 2.4 Порядка открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Приморского края, а также в органы местного самоуправления на территории Приморского края (утвержденном решением Избирательной комиссии Приморского края от 02.08.2011 г. № 950/184) разъяснения, требующие указания всех предусмотренных

законодательством сведений о юридическом лице в поле «Назначение платежа» являются необоснованными.

Предусмотренное разъяснениями указание всех данных реквизитов в поле «Назначение платежа» является неоправданным дублированием уже указанной информации и создает необоснованные препятствия для правоприменителей: кандидатов, избирательных объединений, юридических лиц, желающих внести добровольное пожертвование в соответствующие избирательные фонды кандидатов (избирательных объединений).

Более того, данные разъяснения и с практической точки зрения не реализуемы, так как указание в поле «Назначение платежа» такого объема сведений попросту невозможно. В соответствии с Приложением 11 к Положению Банка России «О правилах осуществления перевода денежных средств» от 19 июня 2012 г. № 383-П (с изменениями, внесенными Указанием Банка России от 15.07.2013 г. № 3025-У) предусмотрено максимальное количество символов в реквизитах платежного поручения, инкассового поручения, платежного требования, платежного ордера, составляемых в электронном виде. Названным нормативным актом (строка 24) предусмотрено, что максимальное количество символов в реквизите «Назначение платежа» платежного поручения составляет 210 символов.

Если руководствоваться вышеуказанными разъяснениями Избирательной комиссии Приморского края, то поле «Назначение платежа» платежного поручения о внесении добровольного пожертвования юридическим лицом, например, на выборах Главы Дальнегорского городского округа, назначенных на 17 ноября 2013 года, должно выглядеть следующим образом и содержать следующую информацию (для примера приведены реальные реквизиты организации-жертвователя):

«Пожертвование ООО «КайлаССтрой», дата регистрации 29.08.2011 ИНН 2539116915. Р/с 40702810300100003862 в ОАО СКБ Приморья «ПримСоцБанк» г. Владивосток БИК

040507803 К/с 30101810200000000803 Отс. огр., предусмотренные п. 6 ст. 58 ФЗ от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ. Без налога (НДС)».

Нетрудно подсчитать, что указанная информация (даже с предлагаемыми разъяснениями сокращениями «отс. огр.» занимает намного больше предельных 210 символов в поле «Назначение платежа» и ни один банк не сможет провести безналичный платеж и зачислить требуемую сумму на специальный избирательный счет кандидата. Такое неоправданное дублирование реквизитов юридического лица – жертвователя в платежном документе лишено смысла и затрудняет реализацию избирательных прав субъектов избирательного процесса на стадии финансирования избирательной кампании, поскольку делает фактически невозможным правильное внесение добровольных пожертвований юридическими лицами и их получение кандидатами (избирательными объединениями), затрудняя, тем самым, финансирование избирательной кампании кандидатов (избирательных объединений) при проведении региональных и муниципальных выборов в рассматриваемом субъекте Российской Федерации.

В то же время, если руководствоваться исключительно требованиями пункта 8 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частью 9 статьи 66 Избирательного кодекса Приморского края (в их буквальном толковании), то поле «Назначение платежа» в предлагаемом практическом примере должно выглядеть следующим образом:

«Добровольное пожертвование юридического лица, дата регистрации 29.08.2011 .Отс. огр., предусмотренные п. 6 ст. 58 ФЗ от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ. Без налога (НДС)».

И учитывая, что в остальных полях платежного поручения (формы 0401060) указаны остальные требуемые законом реквизиты организации-жертвователя (наименование юридического лица, идентификационный номер налогоплательщика (ИНН), банковские реквизиты), требования действующего

щего законодательства о выборах к внесению добровольных пожертвований юридическими лицами будут выполнены в полном объеме. Аналогично, при таком подходе к заполнению платежного поручения не будут нарушены и требования Банка России, касающиеся осуществления безналичных расчетов и заполнения платежных документов.

Полагаем, что в описанном случае правовая позиция избирательной комиссии субъекта Российской Федерации – Избирательной комиссии Приморского края – нуждается в безотлагательной корректировке, поскольку данные разъяснения распространяются на все виды выборов, проводимые в Приморском крае, и создают неоправданные препятствия как юридическим лицам – жертвователям, так и получателям добровольных пожертвований (кандидатам, избирательным объединениям), пополняющим свои избирательные фонды за счет пожертвований юридических лиц.

Вопросы, связанные с финансированием мероприятий предвыборной агитации, нашли свое отражение в разделе, посвященном информационному обеспечению выборов.

Глава 7.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ВОПРОСАМ ИНФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Информирование избирателей и предвыборная агитация являются составляющими информационного обеспечения выборов.

Еще в 2004 году, рассуждая о роли средств массовой информации в избирательном процессе, Л.В. Туманова и М.А. Туманов отмечали, что «нарушения норм законодательства о предвыборной агитации во многом объясняются недооценкой избирательными комиссиями этого направления деятельности, неумением организовать планомерную эффективную работу своих вспомогательных структур – групп контроля за соблюдением участниками избирательного процесса порядка проведения предвыборной агитации в СМИ, контрольно-ревизионных служб»¹⁵⁸. К сожалению, данные утверждения сохраняют свою актуальность и ныне.

В ходе предвыборной агитации формируются электоральные предпочтения, которые в дальнейшем, в ходе голосования трансформируются в волеизъявление избирателей.

Общие положения

Согласно статье 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ в качестве предвыборной агитации рассматриваются:

а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое изби-

¹⁵⁸ ~ См.: Туманова Л.В., Туманов М.А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 158.

рательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения);

в) 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;

г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Информирование избирателей призвано обеспечить достаточный уровень осведомленности относительно выборов и представляет собой деятельность информационного, но не агитационного характера.

Устанавливая понятийный аппарат и терминологию, применяемую в избирательных правоотношениях, законодатель в статье 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет предвыборную агитацию как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). То есть предвыборная агитация – это деятельность, процесс, совокупность поведенческих актов и социальных взаимодействий субъектов (кандидатов, избирательных объединений, избирателей, иных лиц).

Из буквального толкования статьи 48 названного Федерального закона усматривается, в каких именно основных формах данная деятельность осуществляется:

- призывы голосовать;
- выражение предпочтения;
- описание последствий;
- распространение информации;
- создание положительного или отрицательного отношения.

По содержанию (видам) данная деятельность в период избирательной кампании также классифицирована законодателем, а именно:

- агитация на каналах организации телерадиовещания (на телевидении и радио);
- агитация в периодических печатных изданиях;
- агитация посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- агитация посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов.

Вместе с тем, сама деятельность соответствующих субъектов становится предметом рассмотрения уполномоченных органов (судов, избирательных комиссий) гораздо реже, чем результаты этой деятельности (то есть средства объективации тех или иных поведенческих актов). Существующие в настоящее время технологии аудио- и видеофиксации вполне способны отобразить и представить для правового анализа деятельность соответствующих субъектов как непрерывный (в течение заданного промежутка времени) процесс. При этом, каждый поведенческий акт (деятельность) имеет свойство однократности и уникальности, в то время как информация, объективированная на каком-либо информационном носителе, является неизменной и рассчитана на многократное восприятие и применение (например, листовка, видеоролик, баннер и др.).

Следовательно, более распространенным в практике деятельности избирательных комиссий является правовой анализ результатов агитационной деятельности, то есть информации (текстовой, графической и иной), объективированной в виде агитационного материала, газетной статьи, теле- или радиопередачи, видеоролика и т.п. В таком случае правоприменительно (в том числе и избирательной комиссии) для признания агитации незаконной необходимо установить два вида обстоятельств:

1. Наличие в анализируемом агитационном материале, газетной статье, теле- или радиопередаче, видеоролике признаков предвыборной агитации, предусмотренных статьей 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» (содержательный критерий).

2. Наличие деятельности по доведению до избирателей в период избирательной кампании информации, способствующей (например, распространение изготовленного агитационного материала, публикация в СМИ статьи на предоставленной кандидату или партии печатной площади, трансляция в теле- или радиоэфир агитационного ролика и т.п.) – то есть соответствие данной деятельности определению предвыборной агитации, предусмотренному статьей 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» (формальный критерий). Установлению и доказательству подлежит наличие в этой деятельности специальной агитационной цели – цели побудить избирателей к голосованию за или против кандидата, списка кандидатов.

Наличие данного критерия исключительно важно для надлежащего решения вопроса о наличии или отсутствии признаков предвыборной агитации в действиях субъектов избирательного процесса. Например, если кандидатом (избирательным объединением) был изготовлен агитационный материал, оплаченный из избирательного фонда, экземпляр данного агитационного материала был представлен в соответствующую избирательную комиссию, но фактическое распространение данного материала в период избирательной

кампании на территории проведения выборов не произошло, - тогда вышеуказанные действия нельзя считать предвыборной агитацией в соответствии с требованиями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Полагаем целесообразным рекомендовать ЦИК России, с учетом сложившейся правоприменительной и судебной практики, в форме правовых позиций разъяснить нижестоящим избирательным комиссиям (в том числе избирательным комиссиям, организующим выборы) вышеизложенную специфику деятельности комиссий при рассмотрении заявлений, обращений и жалоб на выпуск и распространение незаконных агитационных материалов, а так же предмет доказывания по данной категории дел.

Разграничение информирования избирателей и предвыборной агитации

В процессе информационного обеспечения выборов на практике нередко возникают проблемы, касающиеся разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации, нарушения правил финансирования агитационных мероприятий, незаконной агитации в средствах массовой информации, несоблюдения порядка проведения агитационных публичных мероприятий и ряд других. Анализ судебной практики, а также практики избирательных комиссий показывает, что наибольшее число спорных ситуаций в рамках избирательных кампаний связано именно с информационной стадией избирательного процесса, что свидетельствует о явном несовершенстве законодательства. В связи с этим важно обеспечить единообразие правоприменения. В настоящее время избирательные комиссии высказывают разнящиеся позиции в сходных ситуациях при разрешении споров в сфере информирования и предвыборной агитации.

Достаточно большое количество жалоб возникает в связи с началом ведения деятельности, являющейся агитационной по содержанию, но осуществляемой за нормативно установленными временными рамками агитационного периода, и

потому не регулируемой избирательным законодательством, посвященным предвыборной агитации.

Закон строго регламентирует, сроки осуществления предвыборной агитации. Так, согласно пункту 1 и пункту 2 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ временной период, в пределах которого проводится предвыборная агитация – агитационный период, начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов (на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях – за 28 дней до дня голосования), а прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования (на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях - в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования)¹⁵⁹. Ранее действовавшее российское избирательное законодательство предусматривало иные сроки. Так, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 года, статье 38, избирательная агитация могла проводиться лишь со дня регистрации кандидата (списка кандидатов) избирательной комиссий, то есть с момента приобретения кандидатом, списком кандидатов особого статуса - зарегистрированных кандидатов, списков кандидатов. Можно сделать вывод о постепенном законодательном расширении временных рамок агитации, что, безусловно, является положительной тенденцией нормативно-правового регулирования исследуемых общественных отношений.

В связи с тем, что согласно статье 58 и пункту 5 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ финансирование избирательной кампании кандидата, избира-

159 ~ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 25.07.2011) // СЗ РФ. - 2002. - №24. - Ст. 2253.

тельного объединения, выдвинувшего список кандидатов, производится строго лишь из средств специально создаваемого избирательного фонда. Агитационные мероприятия, требующие денежных затрат могут быть проведены только после создания соответствующего фонда и уведомления об этом избирательной комиссии. То есть, предвыборные агитационные мероприятия, связанные с финансовым обеспечением, могут проводиться только с момента предоставления избирательной комиссии сведений о формировании избирательного фонда.

Вместе с тем, на практике достаточно часто имеют место ситуации фактического ведения агитации, требующей финансовых затрат, до момента создания избирательного фонда и признания избирательными комиссиями правомерности таких действий ввиду отсутствия в них признаков предвыборной агитации.

Так, в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Астраханской области четвертого созыва (соответствующее Постановление о назначении выборов опубликовано 4 июля 2006 года), с июля 2006 года Всероссийской политической партией «Единая Россия» на рекламных конструкциях размещались информационные материалы о проектах политической партии, с указанием её символики. Указанные рекламные конструкции находились в пользовании Астраханского регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия» на основании договора аренды от 1 июля 2006 года. После приобретения Астраханским региональным отделением Всероссийской политической партии «Единая Россия» статуса избирательного объединения (уведомление в избирательную комиссию Астраханской области о выдвижении списка кандидатов поступило 2 августа 2006 года) информационные материалы на рекламных конструкциях, право пользования на которые приобретено до начала агитационного периода, продолжали находиться. По данному факту избирательное объединение «Астраханское областное отделение политиче-

ской партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» обратилось в Избирательную комиссию Астраханской области. Однако Постановлением от 18 августа 2006 года избирательной комиссии Астраханской области в удовлетворении требований избирательного объединения было отказано со ссылкой на пункт 6 статьи 59, согласно которому избирательным объединениям, выдвинувшим список кандидатов, предоставляется возможность использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящееся в его пользовании (в том числе на правах аренды) на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов для целей своей избирательной кампании. Относительно самих материалов, размещенных на конструкции, было указано на отсутствие в их содержании агитационной цели. Данное постановление обжаловалось в судебном порядке. Но в судах первой и кассационной инстанции доводы заявителя не были признаны обоснованными и Постановление избирательной комиссии Астраханской области признано законным. Более того, Верховным Судом Российской Федерации была подтверждена правомерность правовой позиции Избирательной комиссии Астраханской области.¹⁶⁰

Постановлением Избирательной комиссии Архангельской области от 30 августа 2013 года №107/732-5 изготовление ОАО «ИПП «Правда Севера» в апреле 2013 года до начала кампании по выборам депутатов Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва и распространение Архангельским региональным отделением политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ» печатного материала – информационного бюллетеня, на третьей странице которо-

160 ~ По делу о рассмотрении кассационной жалобы избирательного объединения «Астраханское областное объединение политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» на решение Астраханского областного суда [Электронный ресурс]: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 26.09.2006 № 25-Г06-9 // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации – Режим доступа: http://www.vsrj.ru/stor_pdf.php?id=152204.

го размещена фотография и реплика кандидата в депутаты Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва избирательного объединения «Региональное отделение в Архангельской области Российской экологической партии «Зеленые» Подъяковой Татьяны Сергеевны без ее согласия, было признано не противоречащим законодательству. Избирательная комиссия посчитала, что, так как информационные бюллетени изготовлены до начала избирательной кампании по выборам депутатов Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва, следовательно, они не являются агитационными материалами, а носят информационный характер¹⁶¹.

Избирательная комиссия Калининградской области согласно Решению от 2 декабря 2011 года №24/179-6, рассмотрев материал - информационный бюллетень «Итоги съезда партии 23-24 сентября 2011 года», изготовленный в ООО «Акварель» 24 сентября 2011 года по заказу Калининградского регионального отделения Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и распространяемый в период с 25 по 28 сентября 2011 года в г. Калининграде (т.е. до момента выдвижения партией федерального списка кандидатов для участия в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва), пришла к выводу о том, что нельзя считать действия по его распространению предвыборной агитацией. В обоснование своей позиции комиссия указала на невозможность расценивать в качестве предвыборной агитации деятельности, которая осуществляется за соответствующими законодательно установленными временными пределами¹⁶².

161 ~ Постановление Избирательной комиссии Архангельской области №107/732-5 от 30.08.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии Архангельской области – Режим доступа: <http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru/WAY/FDC94638-3D99-4EE7-9365-AF2F5AFC2E8A.html>.

162 ~ Решение Избирательной комиссии Калининградской области №24/179-6 от 02.12.2011 // Официальный сайт Избирательной комиссии Калининградской области – Режим доступа: <http://izbirkom39.ru/resheniya-ikko-vi/24-179-6?offset=325>.

В соответствии с Постановлением Избирательной комиссии Кировской области от 13 октября 2011 года №11/100 распространяемые политической партией СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ (не приобретшей на тот момент статуса избирательного объединения) на территории Кировской области и города Кирова в сентябре 2011 года печатные материалы не признаны агитационными. В документе говорится о том, что их распространение не регулируется избирательным законодательством, так как начало осуществляться за рамками агитационного периода. В обоснование такого вывода комиссия сослалась на часть 1 статьи 26 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95–ФЗ «О политических партиях» (политическая партия вправе свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои цели и задачи)¹⁶³.

В то же время, есть примеры признания избирательными комиссиями нарушениями законодательства о выборах фактов использования материалов, оплаченных не из средств избирательного фонда, выпущенных до официального начала агитационного периода с соответствующим признанием их агитационного характера.

Избирательная комиссия республики Калмыкия Постановлением от 16 августа 2013 года №53/390-5 признала нарушением пункта 5 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ факт изготовления ООО «Бюро новостей» 10 августа 2013 года и распространения региональным отделением Всероссийской политической партии «ПРАВОЕ ДЕЛО» в Республике Калмыкия агитационного печатного материала в виде наклейки «ПРАВ тот, кто с народом» по мотиву отсутствия соответствующей предварительной опла-

163 ~ Постановление Избирательной комиссии Кировской области №11/100 от 13.10.2011 [Электронный ресурс]: // Официальный сайт Избирательной комиссии Кировской области – Режим доступа: <http://kirov избирком.ru/way/965936/sx/art/960421/cp/76/br/954276.html>.

ты из средств избирательного фонда¹⁶⁴.

Постановлением от 21 августа 2013 года №54/399-5 Избирательная комиссия республики Калмыкия расценила в качестве нарушения пункта 5 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ изготовление индивидуальным предпринимателем Мукабеновым Владимиром Николаевичем 12 августа 2013 года печатных агитационных материалов в виде баннеров «Ты «против всех»? - Голосуй за ЯБЛОКО. Мы не врем и не воруем! Мы вернем Народный Хурал (Парламент) народу» «Запутался в чередке партий и обещаний? Голосуй за ЯБЛОКО Мы не врем и не воруем! Мы вернем Народный Хурал (Парламент) народу», Калмыцкого регионального отделения политической партии Российской объединенной демократической партии «ЯБЛОКО»¹⁶⁵.

Надо отметить, что агитация в СМИ за пределами законодательно определяемого агитационного периода (28 дней до дня голосования), как правило, однозначно признается незаконной, при условии, что избирательная комиссия признает представленные материалы агитационными.

Так, Центральная избирательная комиссия Чувашской республики в Постановлении от 19.10.2011 г. № 16/150-V признала нарушением пункта 2 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (согласно которому агитация в средствах массовой информации начинается за 28 дней до дня голосования) (агитация в средствах массовой информации применительно к данной избирательной кампании на-

164 ~ Постановление Избирательной комиссии республики Калмыкия №53/390-5 от 16.08.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии республики Калмыкия – Режим доступа: <http://kalmyk избирком.ru/waq/960571.html>.

165 ~ Постановление Избирательной комиссии республики Калмыкия №54/399-5 от 21.08.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии республики Калмыкия – Режим доступа: <http://kalmyk избирком.ru/waq/960571.html>.

чинается с 5 ноября 2011 года) выпуск печатного агитационного материала в периодическом печатном издании «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – Чувашия» №22 (60) октябрь 2011 г. Региональным отделением Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Чувашской Республике.¹⁶⁶

В Постановлении Центральной Избирательной комиссии Удмуртской Республики от 9 октября 2012 года № 34.4-5 также признана нарушением пункта 2 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ публикация материала, носящего агитационный характер, в газете «Газета Общественного Совета жителей микрорайона «Культбаза и Восточного посёлка», вышедшей в свет 2 сентября 2012 года¹⁶⁷.

Избирательная комиссия Ивановской области в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации пятого созыва дала однозначный ответ на вопрос о природе материалов, размещенных политическими партиями до выдвижения списков кандидатов (которые комиссией названы «политической рекламой»). В Постановлении от 26 сентября 2007 года №7/54-4 Избирательной комиссии Ивановской области говорится, что такие материалы после начала предвыборного агитационного периода становятся предвыборными агитационными.¹⁶⁸

166 ~ Постановление Центральной избирательной комиссии Чувашской республики № 16/150-V от 19.10.2011 // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Чувашской республики – Режим доступа: http://gov.cap.ru/laws.aspx?gov_id=40&id=111005&page=17&size=20.

167 ~ Постановление Центральной Избирательной комиссии Удмуртской Республики № 34.4-5 от 09.10.2012 // Официальный сайт Центральной Избирательной комиссии Удмуртской Республики – Режим доступа: <http://udmurt.izbirkom.ru/way/953408/sx/art/952429/cp/1/br/948338.html>

168 ~ Постановление Избирательной комиссии Ивановской области №7/54-4 от 26.09.2007 [Электронный ресурс]: // Официальный сайт Избирательной комиссии Ивановской области – Режим доступа: <http://ivanovo.izbirkom.ru/way/931189/sx/art/933431/cp/126/br/>.

Следует признать удачной данную правовую позицию и рекомендовать избирательным комиссиям использовать ее при решении спорных ситуаций, связанных со сроками предвыборной агитации. Полагаем, что при разрешении таких споров необходимо признавать - однозначно, независимо от времени изготовления, в период предвыборной кампании, материалы, которые по формальным критериям носят агитационный характер (за исключением соответствия требованию об оплате из избирательного фонда, и времени изготовления) должны рассматриваться в качестве агитационных. При этом не следует квалифицировать как нарушение законодательства факт отсутствия оплаты изготовления таких материалов из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, так как они действительно могут быть изготовлены до официального начала предвыборной кампании и создания фонда. Однако если в подобных материалах имеются какие-либо другие нарушения избирательного законодательства, надлежит рассматривать их именно в качестве нарушений.

Как показывает анализ правоприменительной практики, «полярность» актов избирательных комиссий в сходных спорных ситуациях, связанных с финансированием предвыборных агитационных мероприятий и агитацией за рамками законодательно определенного временного интервала, происходит, прежде всего, из-за отсутствия единого подхода к методам определения наличия или отсутствия в тех или иных мероприятиях, материалах агитационной цели (т.е. речь идет о разграничении агитационных и информационных материалов).

На необходимость учета наличия именно этого критерия – агитационной цели, при определении информационного или агитационного характера материалов неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации¹⁶⁹.

169 ~ По делу о проверке конституционности отдельных положений

В тех случаях, когда формулировки, содержащиеся в печатных материалах, построены по формуле «Голосуй за...» / «Голосуй против...» сомнений в наличии агитационной цели не возникает. В подобных ситуациях, правовые позиции избирательных комиссий отличаются единообразием.

Если же коснуться жалоб, речь в которых идет фактически об агитации в иных формах, помимо прямых призывов голосовать за или против, отмечаются достаточно разнящиеся правовые позиции избирательных комиссий. Можно говорить о трех основных содержательных направлениях в актах указанных органов.

Первая группа – акты, согласно которым избирательные комиссии находят признаки агитации в материалах.

Например, Избирательная комиссия республики Хакасия 7 сентября 2013 года издала Постановление №106/799-б, в соответствии с которым признала агитационной статью «Игорь Чунчель: Уважаю Виктора Зимина как руководителя и человека», опубликованной 04 сентября 2013 года на сайте <http://www.19rus.info/>, принадлежащем ООО «Информационное Агентство «Хакасия». В качестве доводов, положенных в обоснование позиции комиссией было указано, что в данном материале явно преобладают сведения о кандидате

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 30.10.2003 № 15-П // СЗ РФ. - 2003. - № 44. - Ст. 4358; По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П // СЗ РФ. - 2005. - № 47. - Ст. 4968; По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П // СЗ РФ. - 2006. - № 27. - Ст. 2970.

на должность Главы Республики Хакасия Виктор Зимине в сочетании с позитивными комментариями, а также имеет место быть информация о деятельности кандидата, не связанная с его профессиональной деятельностью¹⁷⁰.

Постановлением от 12 октября 2012 года № 37.3-5 Центральная избирательная комиссия Удмуртской Республики признала агитационным материалом размещенный в помещении почтовой связи ФГУП «Почта России» плакат, на котором изображен Президент Удмуртской Республики А.А. Волков и содержится информация следующего содержания: «Уверен, что на новом этапе развития страны Удмуртия укрепит свой авторитет надёжного звена в политической и экономической системе России. ВМЕСТЕ С ЕДИНОЙ РОССИЕЙ – ВПЕРЕД, УДМУРТИЯ!». ЦИК Удмуртской Республики посчитала, что в данный материал способствует созданию положительного отношения избирателей к избирательному объединению «Удмуртское региональное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»¹⁷¹.

В Постановлении Республики Саха (Якутия) от 3 декабря 2011 года № 48/7-4 признано наличие признаков предвыборной агитации в статье «Где золото, Федот?», опубликованной в газете «Московский комсомолец в Якутии» 9-16 ноября 2011 года¹⁷².

Избирательная комиссия Краснодарского края признала Постановлением от 30 ноября 2011 г. №16/171-5 агитационной распространяемую на территории города-курорта Сочи

170 ~ Постановление Избирательной комиссии республики Хакасия №106/799-6 от 07.09.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии республики Хакасия - Режим доступа: <http://khakas избирком.ru/way/940288/sx/ro/940289/cp/21.html>.

171 ~ Постановление Центральной избирательной комиссии Удмуртской республики № 37.3-5 от 12.10.2012 // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики – Режим доступа: <http://udmurt избирком.ru/way/953408/sx/art/952518/cp/1/br/948338.html>.

172 ~ Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) № 48/7-4 от 03.12.2011 // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) – Режим доступа: <http://yakut избирком.ru/way/936693/sx/po/936893/cp/41.html>.

листовку (печатный материал) «Скользкие ужи Жириновского» в связи с преобладанием в материале сведений о политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, в сочетании с негативными комментариями¹⁷³.

Преобладание в печатном материале сведений о кандидате на должность Президента Российской Федерации М.Д. Прохорове, в сочетании с негативными комментариями стало основанием для признания этого материала агитационным и Избирательной комиссией Красноярского края (Решение 2 марта 2012 года №51/369-6).¹⁷⁴ Сходное решение было вынесено по факту распространения - стикера «Вор...», на котором в центре буквы «о» в слове «вор» размещено изображение кандидата на должность Президента Российской Федерации В.В. Путина (согласно Решению от 2 марта 2012 года № 51/367-6 обнаружены признаки агитации)¹⁷⁵.

Согласно Постановлению Избирательной комиссии Воронежской области от 24 ноября 2011 года № 19/92-5 выявлено наличие признаков агитации в публикациях в периодическом печатном издании газеты «Блокнот Воронеж» в №29 (29) 8-14 октября 2011г. на стр.7 «В СПИСКАХ НЕ ЗНАЧИТСЯ: Почему Владимир Путин дистанцировался от ЕдРа»; №30 (30) 15-21 октября 2011г. стр. 4 «ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА: Что стоит за именами кандидатов в региональных партийных списках в Госдуму»; №31 (31) 22-28 октября 2011г. стр.4 «ЯВКА ОБЯЗАТЕЛЬНА КОМУ ВЫГОДНО, ЧТОБЫ ИЗБИРАТЕЛЬ НЕ ПРИШЕЛ НА ВЫБОРЫ»; №33 (33) 5-11 ноября 2011г. стр. 7 «КТО В ВОРОНЕЖЕ БОИТСЯ ПРАВДЫ?»; №35 (35) 19-25 ноября 2011г. стр.7 «ПОСЛЕДНИЕ СУДОРОГИ ЕДИНОЙ РОССИИ: Телевизионные дебаты последних дней буквально прикончили то, что еще оста-

¹⁷³ ~ Постановление Избирательной комиссии Краснодарского края №16/171-5 от 30.11.2011 // Официальный сайт Избирательной комиссии Краснодарского края – Режим доступа: <http://ikkk.ru/Documents/Spor/?id=6133>.

¹⁷⁴ ~ Решение Избирательной комиссии Красноярского края №51/369-6 от 02.03.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Красноярского края – Режим доступа: <http://iksrf24.ru/newsinfo.php?UID=2695>.

¹⁷⁵ ~ Решение Избирательной комиссии Красноярского края №51/367-6 от 02.03.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Красноярского края – Режим доступа: <http://iksrf24.ru/newsinfo.php?UID=2693>.

валось от потрепанного имиджа партии власти». Комиссия пришла к выводу о том, что указанные материалы являются агитационными в связи с тем, что в них явно преобладают сведения о политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», выдвинувшей федеральный список кандидатов в сочетании с позитивными комментариями, негативными комментариями о политических партиях «ЕДИНАЯ РОССИЯ», «КПРФ», «ЛДПР», «ЯБЛОКО», «ПАТРИОТЫ РОССИИ», способствующие формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к указанным политическим партиям, выдвинувшим федеральные списки кандидатов¹⁷⁶.

Решением от 28 февраля 2012 года № 40/258-6 Избирательная комиссия Калининградской области признала агитационными материалов, размещенных в газете «Дворник» от 14-21 февраля 2012 года №5(814), в которых дается оценка деятельности кандидатов на должность Президента Российской Федерации Жириновского В.В., Миронова С.М., Зюганова Г.А., Путина В.В. и Прохорова М.Д. в сочетании с позитивными и негативными комментариями. Об этом, в частности свидетельствуют, по мнению комиссии, фразы: «Давнишние дублеры, партнеры, политвассалы В.Путина..... нехватка отточенных программных контрдействий - подтверждение их декоративности, спойлерства, имитационности. Думские «старцы-мандатаносцы» связаны с путинским режимом, точно блин с масленицей. Они – по сути прикормленная подтанцовка, технические кандидаты, симулирующие конкуренцию с Владимиром Путиным», «Михаил Прохоров. Претендент чаяния, надежды. Сильная, внятная, плодотворная альтернатива В.Путину» и др¹⁷⁷.

Вторая группа – акты, согласно которым избирательные комиссии не признают агитационный характер материалов.

176 ~ Постановление Избирательной комиссии Воронежской области № 19/92-5 от 24.11.2011 // Официальный сайт Избирательной комиссии Воронежской области – Режим доступа: <http://voronezh избирком.ru/way/927824/ss/art/956570/cp/1/br/928325.html>.

177 ~ Решение Избирательной комиссии Калининградской области № 40/258-6 от 28.02.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Калининградской области – Режим доступа: <http://izбирком39.ru/reshenija-ikko-vi/40-258-6?offset=225>.

Так, Центральная избирательная комиссия Удмуртской Республики не усмотрела наличия признаков предвыборной агитации в сообщении от 27 сентября 2012 года, размещенном в сети Интернет по адресу: <http://udm-zoo.ru/news/1519/>, где содержится информация о том, что Президент Удмуртской Республики Волков А.А. раздаёт календари со своим портретом и происходит это в ходе благотворительных экскурсий первоклассников в БУК УР «Государственный зоологический парк Удмуртии»¹⁷⁸.

Постановлением от 15 ноября 2011 года № 44/1-4 Центральной избирательной комиссией Республики Саха (Якутия) статья «Медикаментозная инициатива», направленная на критику инициатив депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва Тумусова Ф.С. по вопросам лекарственного обеспечения, опубликованная в газете «Московский комсомолец в Якутии» 26 октября-2 ноября 2011 г., признана не носящей агитационного характера. В качестве доводов комиссией было указано, что в статье освещаются вопросы профессиональной деятельности депутата, тогда как согласно подпункту «д» части 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ предвыборная агитация имеет место быть при распространении информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей¹⁷⁹.

Избирательная комиссия Амурской области пришла к выводу об отсутствии признаков агитации в статьях, опубликованных в газете «Амурская народная газета» № 1- №4

178 ~ Постановление Центральной избирательной комиссии Удмуртской республики № 36.1-5 от 11.10.2012 // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики – Режим доступа: <http://udmurt.izbirkom.ru/way/953408/sx/art/952518/cp/1/br/948338.html>.

179 ~ Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) № 44/1-4 от 15.11.2011 // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) – Режим доступа: <http://yakut.izbirkom.ru/way/936693/sx/po/936893/cp/51.html>.

(заголовки - «Секс с политиком», «Золотой голос партии», «Школа научного «зюганизма», «Новая песня о главном») и посчитала указанные материалы носящими исключительно информационный характер (Постановление от 3 марта 2012 года №70/488-5)¹⁸⁰.

В ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в 2012 году Избирательная комиссия Амурской области не расценила в качестве использования агитационных материалов рассылаемых ветеранам – жителям г. Благовещенска писем с цитатой кандидата в Президенты Российской Федерации В.В. Путина о направлениях социальной политики за подписью председателя Совета ветеранов при администрации г. Благовещенска, главы администрации города П.В. Березовского (Постановление от 3 марта 2012 года № 70/490-5)¹⁸¹.

Согласно Постановлению Избирательной комиссии Архангельской области от 22 августа 2013 года № 105/715-5 сюжет о поездке губернатора Орлова И.А. (он же является кандидатом в депутаты на выборах депутатов Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва), в пос. Цигломень г. Архангельска в новостном блоке телеканала «Россия 1. Архангельск» от 6 августа 2013 года в сочетании с комментариями ведущего: «Главу региона ждал полный зал. Популярности Игоря Орлова могли бы позавидовать некоторые звезды российской эстрады» не несет агитационного характера, а является исключительно информационным сообщением¹⁸².

180 ~ Постановление Избирательной комиссии Амурской области №70/488-5 от 03.03.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Амурской области – Режим доступа: <http://amur.izbirkom.ru/waq/947433/sx/art/948252/cp/1/br/947434.html>.

181 ~ Постановление Избирательной комиссии Амурской области №70/490-5 от 03.03.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Амурской области – Режим доступа: <http://amur.izbirkom.ru/waq/947433/sx/art/948254/cp/1/br/947434.html>.

182 ~ Постановление Избирательной комиссии Архангельской области № 105/715-5 от 22.08.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии Архангельской области – Режим доступа: <http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru/WAY/FDC94638-3D99-4EE7-9365-AF2F5AFC2E8A.html>.

Избирательная комиссия Астраханской области не выявила агитационного характера в видеороликах, посвященных работе по устранению последствий снегопада на территории города Астрахани, сопровождающихся комментариями должностных лиц о принятых администрацией города мерах по уборке улиц. Комиссия основывала свой вывод на том, что указанные видеоматериалы не способны побудить избирателей голосовать за или против кого-либо из кандидатов на должность мэра города Астрахани (Постановление от 17 февраля 2012 года №43/353-5)¹⁸³.

В ходе кампании по выборам Президента Российской Федерации в 2012 году в Избирательную комиссию Белгородской области поступила жалоба на осуществление незаконной предвыборной агитации за кандидата на пост Президента Российской Федерации В.В. Путина в торгово-развлекательном центре «РИО» г. Белгорода, которая выражалась в том, что две девушки в футболках с изображением В.В. Путина раздавали брелоки и магниты и агитировали прохожих голосовать за В.В. Путина. Однако комиссия по приложенным к жалобе фотографиям и магниту, содержащему изображение в виде сердца с надписью «ВВП», сделала вывод об информационном, а не агитационном характере указанных действий и материалов (Постановление № 35/293 от 29 февраля 2012 года)¹⁸⁴.

Избирательная комиссия Воронежской области не признала носящей агитационный характер листовку «НАРОДНОЕ ДОВЕРИЕ» Листовка «Блока Галины Кудрявцевой», распространяемую от имени председателя региональной общественной организации «Блок Галины Кудрявцевой», депутата Воронежской городской Думы, зарегистрированного

183 ~ Постановление Избирательной комиссии Астраханской области №43/353-5 от 17.02.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Астраханской области – Режим доступа: <http://astrakhan избирком.ru/way/940774/sx/art/951091/cp/1/br/>.

184 ~ Постановление Избирательной комиссии Белгородской области № 35/293 от 29.02.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Белгородской области – Режим доступа: <http://belgorod избирком.ru/way/963036/sx/po/963037/cp/31.html>.

кандидата в депутаты на выборах Воронежской областной Думы пятого созыва от регионального отделения Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ Г.А. Кудрявцевой. Несмотря на то, что в материале содержится информация негативного характера в отношении членов политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ О. Пахолкове и О. Михееве с приведением фактов ненадлежащего поведения и сведений из личной жизни указанных лиц. Комиссия не привела доводов в обоснование своей позиции лишь сослалась на то, что честь и достоинство - личные неимущественные блага, только лицо, в отношении которого эти сведения распространены, может оценить их как порочащие. В этой связи только сам гражданин может подтвердить либо опровергнуть опубликованную информацию, следовательно, вопрос о защите чести, достоинства и деловой репутации надлежит решать О. Пахолкову и О. Михееву в порядке гражданского судопроизводства (Решение от 1 декабря 2011 года № 20/96-5)¹⁸⁵.

Согласно Решению Избирательной комиссии Калининградской области от 3 марта 2012 года № 43/273-6 не выявлено признаков предвыборной агитации в статье «Международную безопасность можно обеспечить только вместе с Россией» в газете «Полесский вестник» от 3 марта 2012 года №15(7388), в которой были воспроизведены основные положения статьи Председателя Правительства Российской Федерации В.В.Путина «Россия и меняющийся мир». Комиссия пришла к выводу об отсутствии агитационного характера материала ввиду того, что в статье не содержатся обращения В.В.Путина к избирателям, призывы голосовать в его поддержку, не прослеживается связь между анализом развития страны и возможными последствиями избрания кандидата, отсутствуют иные признаки предвыборной агитации¹⁸⁶.

¹⁸⁵ ~ Решение Избирательной комиссии Воронежской области № 20/96-5 от 01.12.2011 // Официальный сайт Избирательной комиссии Воронежской области – Режим доступа: <http://voronezh.izbirkom.ru/way/927824/sx/art/956796/cp/1/br/928325.html>.

¹⁸⁶ ~ Решение Избирательной комиссии Калининградской области № 43/273-6 от 03.03.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Калининградской области – Режим доступа: <http://izbirkom39.ru/resheniya-ikko-vi/43-273-6?offset=225>.

По сходным основаниям были расценены в качестве информационных, а не агитационных статьи «Россия должна быть сильной», «Справедливость как основа социальной политики государства», «Об образовании – в режиме он-лайн» и комментарии члена народного штаба общественной поддержки В.Путина А.Колесника, политолога В.Абрамова, директора Т.Бартминской калининградской школы-интерната «Андрея Первозванного морской кадетский корпус», размещенные в газете «Калининградская Вечерка» от 23.02-1.03.2012 года №3(655) (Решение Избирательной комиссии Калининградской области от 3 марта 2012 года №42/271-6)¹⁸⁷.

В ходе кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2011 году в селе Костино Кировской области была вывешена афиша о кинофильме, показ которого осуществлялся юридический лицом «Кировский региональный общественный фонд поддержки Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Избирательная комиссия Кировской области признала данную афишу материалом, направленным на информирование населения о проводимом мероприятии, не относящимся к информированию избирателей о выборах, а поэтому не регулируемым законодательством о них (Постановление от 25 ноября 2011 года № 20/160)¹⁸⁸.

Третья группа – случаи, когда избирательные комиссии вообще не могут дать ответа на вопрос о наличии либо отсутствии агитационного характера материала.

В качестве примера можно привести Постановление Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики от 11 октября 2012 года №36.2-5, согласно которому по фак-

¹⁸⁷ ~ Решение Избирательной комиссии Калининградской области №42/271-6 от 03.03.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Калининградской области – Режим доступа: <http://izbirkom39.ru/reshenija-ikko-vi/42-271-6?offset=225>.

¹⁸⁸ ~ Постановление Избирательной комиссии Кировской области № 20/160 от 25.11.2011 // Официальный сайт Избирательной комиссии Кировской области – Режим доступа: <http://kirov.izbirkom.ru/way/965936/sx/art/961826/cp/31/br/954276.html>.

ту жалобы на размещение в ходе избирательной кампании в БУЗ УР «Первая республиканская клиническая больница МЗ УР» плакатов предположительно агитационного содержания с изображением кандидатов в депутаты Государственного Совета Удмуртской Республики Кривилевой С.П. и Михайловой Н.А., Избирательная комиссия не смогла дать правовую оценку законности изготовления и распространения указанного заявителем печатного материала ввиду отсутствия однозначной информации о его распространении в период избирательной кампании. В то время как изготовлены и размещены плакаты были в июле 2012 года, то есть до начала избирательной кампании¹⁸⁹.

Избирательная комиссия Архангельской области пришла к выводу о невозможности признания распространения информации о текущей профессиональной деятельности лиц, зарегистрированных в качестве кандидатов на выборах, ни информированием избирателей о кандидатах, ни предвыборной агитацией, ввиду того, что такая деятельность - не предмет регулирования Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2007 года №67-ФЗ (Постановление от 30 августа 2013 года №107/731-5)¹⁹⁰.

Как показывает практика выборов, избирательные комиссии далеко не всегда способны успешно выявить наличие либо отсутствие агитационной цели в агитационных материалах, мероприятиях, положенной Конституционным Судом Российской Федерации в основу разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации. Само понятие «агитационная цель» является достаточно субъек-

189 ~ Постановление Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики №36.2-5 от 11.10.2012 // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики – Режим доступа: <http://udmurt.izbirkom.ru/way/953408/sx/art/952497/cp/1/br/948338.html>.

190 ~ Постановление Избирательной комиссии Архангельской области №107/731-5 от 30.08.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии Архангельской области – Режим доступа: <http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru/WAY/FDC94638-3D99-4EE7-9365-AF2F5AFC2E8A.html>.

тивным, именно поэтому, зачастую сходные спорные ситуации разрешаются комиссиями неоднообразно. Полагаем, критерии, по которым можно отличить предвыборную агитацию от информирования избирателей должны носить объективный характер и быть закрепленными законодательно. Кроме того, на наш взгляд, упущение - отсутствие законодательного определения понятия «информирование избирателей». Видимо, предполагалось, что органы, рассматривающие информационные избирательные споры, смогут самостоятельно решить данный вопрос, не урегулированный в законе, но практика свидетельствует о неправильности такой точки зрения. Только законодатель сможет эффективно решить существующую проблему путем четкого определения, того, что представляет собой информирование избирателей и каковы критерии его отличия от предвыборной агитации.

В отсутствие же легальных формулировок необходимо рекомендовать избирательным комиссиям выработать некий единый подход относительно разграничения агитации и информирования, это позволит эффективнее разрешать спорные ситуации.

С.Н.Егоров предлагает положить в основу такого разграничения три основных составляющих:

-Цель деятельности. Предвыборная агитация направлена на обеспечение поддержки либо, напротив, противодействия конкретному кандидату, избирательному объединению. Информирование избирателей нацелено на обеспечение осведомленности избирателей:

а) об установленных законом сроках и порядке избирательных действий, возможности участия в голосовании и дате проведения голосования,

б) о проводимых кандидатами, избирательными объединениями предвыборных мероприятиях,

в) об электоральных настроениях, отраженных в опросах общественного мнения,

г) об итогах голосования и о результатах выборов,

д) о расходовании средств, выделенных на подготовку и

проведение выборов);

-Субъекты деятельности. Информирование могут осуществлять органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, СМИ, физические и юридические лица. К субъектам предвыборной агитации относятся кандидаты, избирательные объединения, граждане Российской Федерации, не являющиеся кандидатами, общественные объединения.

-Содержание информационного сообщения. Применительно к предвыборной агитации требования к содержанию установлены уже упоминавшейся нами статьей 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ, где говорится, что в качестве предвыборной агитации рассматриваются, в частности, призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них), 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 и т.д.

Относительно содержания информирования избирателей Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ предусматривает (статья 45), что содержание информационных материалов должно быть объективным, достоверным и не нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений¹⁹¹.

Ю.С.Белоус, помимо уже названных содержания, цели и субъектов деятельности, критериями разграничения агитации и информирования называет:

-период осуществления деятельности (сроки предвыборной агитации) четко законодательно определены, информи-

¹⁹¹ ~ Егоров, С.Н. Законодательные критерии разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации в российском избирательном процессе. / С.Н.Егоров // Ученые записки. - №4. – 2009. - С.151-153.

рование же не связано со временем прохождения избирательной кампании),

- субъекты воздействия (агитация адресована лицам, обладающим активным избирательным правом, информирование направлено на неопределенный круг лиц),

- источник оплаты (агитация оплачивается из средств избирательного фонда, информирование финансируется из различных источников),

- повторность распространения (однократное распространение сведений об определенном кандидате, избирательном объединении может рассматриваться в качестве информирования, систематическое же распространение таких сведений один и тем же субъектом – предвыборная агитация)¹⁹².

Что касается агитационной цели, то С.В.Большаков и А.Г.Головин предлагают определять ее наличие в действиях СМИ, по следующим критериям:

- наличие со стороны журналиста вопросов к интервьюируемому, носящих провокационный характер (ответ на которые будет иметь агитационный эффект);

- наличие неадекватности в освещении какого-либо предвыборного мероприятия кандидата, избирательного объединения (либо чрезмерное освещение незначительного события, либо замалчивание информации о вызывающем большой общественный интерес событии);

- наличие систематичности и тенденциозности (устойчивое преобладание позитивных или негативных оценок) в освещении одним автором темы, связанной с избирательными кампаниями кандидатов, избирательных объединений;

- наличие систематичности в описании в рамках избирательной кампании последствий «нахождения у власти» како-

192 ~ Белоус, Ю.С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук 12.00.02 / Ю.С.Белоус. - С.-пб., 2009. – С.6-7; Белоус, Ю.С. Критерии разграничения предвыборной агитации и информирования в избирательном процессе в Российской Федерации / Ю.С.Белоус // Проблемы государственного и международного права: Сборник статей. – С.-пб.: Лема, СЗАГС. – 2010. – С.40-41.

го-либо лица или политической силы, либо «прихода к власти» какого-либо лица или политической силы;

-чрезмерная частота появления аналитических материалов, связанных с избирательными кампаниями кандидатов, избирательных объединений; выпуск в период, непосредственно предшествующий выборам, специальных информационно-аналитических программ¹⁹³.

Информацию о текущей служебной деятельности кандидатов, распространяемую в ходе агитационного периода, полагаем, необходимо рассматривать в качестве одной из форм предвыборной агитации. Кандидат на выборную должность, в выборный орган обладает особым статусом, который предполагает, наряду с правами, еще и ряд обязанностей и ограничений; их наличие объясняется необходимостью проведения справедливых выборов, а также обеспечения равенства всех кандидатов. По общему правилу, согласно пункту 2 статьи 40 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ, зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации. Исключения установлены лишь для кандидатов на выборах в представительные органы муниципальных образований при числе избирателей в избирательном округе не более пяти тысяч, находящихся на государственной службе (если Законом субъекта Российской Федерации установлено, что на время участия в выборах они могут не освобождаться от выполнения должностных

193 ~ *Большаков, С.В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации / С.В.Большаков, А.Г.Головин. - Изд. 3-е. - М.: Ассоциация некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль», 2007. - С.116-117.*

или служебных обязанностей). На кандидатов, замещающих государственные или выборные муниципальные должности, вышеназванное требование не распространяется, но они, в соответствии с пунктом 1 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ, не вправе использовать преимущества своего должностного положения.

Из сказанного можно сделать вывод: распространение информации о текущей деятельности кандидата, замещающего государственную или выборную муниципальную должность в ходе агитационного периода необходимо рассматривать в качестве предвыборной агитации этого кандидата. В противном случае будет иметь место использование преимуществ должностного положения и нарушение принципа равенства кандидатов.

*Предвыборная агитация на каналах организаций
телерадиовещания и в периодических печатных изданиях
(агитация в СМИ)*

Интерес представляют ситуации, когда избирательными комиссиями фактически признается наличие признаков агитации в материалах, размещаемых в СМИ, но в силу положения пункта 2.1 статьи 48 Федерального закона «Об основных избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ для квалификации действий в качестве незаконной предвыборной агитации представителей СМИ (за исключением ситуаций прямых призывов к голосованию за или против), необходимо наличие фактора неоднократности.

Федеральным законом от 21.07.2005 года № 93-ФЗ были внесены существенные дополнения в нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающиеся признания предвыборной агитацией деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации (СМИ). Был введен в действие пункт 2.1

статьи 48 названного Федерального закона, в соответствии с которым действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессиональной деятельности признаются предвыборной агитацией в случаях:

1. Призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него / них (то есть действия, указанные в подпункте «а» пункта 2 статьи 48 Закона) - если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

2. Остальные действия, образующие содержание предвыборной агитации (то есть действия, указанные в подпунктах «б» - «е» пункта 2 статьи 48 Закона) - в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно.

Так, Избирательная комиссия Архангельской области согласно Постановлению от 5 сентября 2013 года №108/746-5 усмотрела наличие «некоторых признаков агитации» в материалах (заголовки - «Наш патриотизм - это решение проблем», «Кто запрещает быть патриотом?», «С любовью к родному городу») газеты «Объективный взгляд – город Новодвинск» №6(27), в которых содержится информация, способствующая формированию положительного отношения избирателей к политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ», а также к лицам, являющимся кандидатами на выборах депутатов Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва, выдвинутыми региональным отделением данной политической партии. Но Избирательная комиссия не выявила наличие признака неоднократности в действиях указанного СМИ¹⁹⁴.

Несмотря на то, что нормы пункта 2 и 2.1. статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

194 ~ Постановление Избирательной комиссии Архангельской области №108/746 -5 от 05.09.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии Архангельской области – Режим доступа: <http://www.arkhangelsk избирком.ru/WAY/FDC94638-3D99-4EE7-9365-AF2F5AFC2E8A.html>.

Федерации» действуют уже достаточно длительное время, в практике избирательных комиссий и иных субъектов избирательного процесса (кандидатов, избирательных объединений, организаций СМИ) по-прежнему сохраняется правовая неопределенность, связанная с вопросами квалификации действий организаций СМИ как агитационных в период избирательной кампании.

Если применительно к положениям подпункта «а» пункта 2 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» в деятельности организаций СМИ подлежит доказыванию специальная агитационная цель, что, в принципе, не порождает правовой неопределенности, то относительно вопросы неоднократности действий, указанных в подпунктах «б» - «е» пункта 2 статьи 48 названного Федерального закона, правовая неопределенность не устранена.

Прежде всего, такая правовая неопределенность выражается в отсутствии законодательного регулирования термина «неоднократность действий», используемого в пункте 2.1 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Это обстоятельство, фактически, перекладывает решение вопроса неоднократности на соответствующую избирательную комиссию при рассмотрении конкретного дела об обжаловании действий организаций СМИ в период избирательной кампании.

В этой связи исключительную важность и значимость приобретают правовые позиции избирательных комиссий по данной категории дел, способные обеспечить единообразное применение норм пункта 2.1 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...».

Федеральный закон не раскрывает содержание «неоднократности» в действиях организаций, осуществляющих выпуск СМИ, не содержит ни соответствующих дефиниций, ни отсылочных правовых норм. В русском языке термин «неоднократный» имеет значение «происходящий, производимый, имеющий место несколько раз».

Понятие неоднократности достаточно детально урегулировано в уголовном законодательстве Российской Федерации. Так, например, в соответствии с пунктом 3 Примечаний к статье 178 УК РФ, неоднократным злоупотреблением признается совершение злоупотребления более 2 раз в течение трех лет. Согласно пункту 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.04.2007 г. № 14 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака», неоднократность по смыслу части 1 статьи 180 УК РФ предполагает совершение лицом двух и более деяний... При этом может иметь место как неоднократное использование одного и того же средства индивидуализации товара (услуги), так и одновременное использование двух и более чужих товарных знаков или других средств индивидуализации¹⁹⁵.

Уголовная ответственность по статье 180 УК РФ за незаконное использование чужого товарного знака или других средств индивидуализации наступает только в тех случаях, когда это деяние совершено неоднократно или причинило крупный ущерб. Неоднократность по смыслу части 1 статьи 180 УК РФ предполагает совершение лицом двух и более деяний, состоящих в незаконном использовании товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров. (При этом может иметь место как неоднократное использование одного и того же средства индивидуализации товара (услуги), так и одновременное использование двух или более чужих товарных знаков или других средств индивидуализации на одной единице товара). Применительно к части 2 статьи 180 УК РФ неоднократным признается совершение два и более раза незаконного использования предупредительной маркировки в отношении товарного знака или наименования места происхождения товара, не заре-

¹⁹⁵ ~ О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.04.2007 № 14 // Бюллетень Верховного Суда РФ - №7. – июль. – 2007.

гистрированных в Российской Федерации.

Если использовать такое понятие неоднократности применительно к избирательным правоотношениям, можно предположить, что неоднократными должны признаваться действия организаций, осуществляющих выпуск СМИ, совершенные два раза и более.

Однако, и такое уточнение не дает полного представления о неоднократности в действиях организаций СМИ, необходимого для признания их незаконной предвыборной агитацией, поскольку не определен однозначным образом механизм (метод) и критерии установления признака неоднократности в деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ в период избирательной кампании.

Так, не определено в форме правовых позиций избирательных комиссий и не урегулировано законодательно, является ли показателем неоднократности в деятельности организации СМИ:

1. Наличие в одном материале СМИ, вышедшем в период избирательной кампании (газетной статье, телепередаче, радиотрансляции) нескольких самостоятельных и законченных смысловых фрагментов (сюжетов, утверждений, печатных фрагментов и т.д.), отвечающих признакам предвыборной агитации, предусмотренных подпунктами «б» - «е» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...».

2. Наличие в одном выпуске средства массовой информации (например, в газете, журнале) нескольких отдельных (и разных по содержанию) статей, содержащих признаки предвыборной агитации.

3. Многократный (два раза и более) повтор в теле- или радиоэфире в период избирательной кампании одного и того же сюжета (телеэфира, радиопередачи), содержащего признаки предвыборной агитации.

4. Тиражирование в разных организациях, осуществляющих выпуск СМИ (например, на разных телеканалах, в различных периодических печатных изданиях) одного и того же

материала, содержащего признаки предвыборной агитации – то есть, иными словами, неоднократность должна устанавливаться применительно к деятельности каждой организации, осуществляющей выпуск СМИ, либо применительно к выпуску и распространению каждого незаконного агитационного материала.

Формулировка нормы пункта 2.1 статьи 48 Федерального закона «Об основных избирательных правах и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ представляется не совсем удачной, так как нет логического обоснования того, почему признак неоднократности положен в основу квалифицирования именно действий СМИ в качестве агитации. С введением в действие нормы пункта 2.1 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» не совсем понятна логика федерального законодателя, который, фактически, санкционировал и узаконил однократное нарушение организацией, осуществляющей выпуск средства массовой информации (газетой, телеканалом и пр.) незаконного агитационного материала, не признаваемое нарушением и безо всякой юридической ответственности за данное деяние. Целесообразно будет либо отменить названную норму, либо предусмотреть подобное правило для всех субъектов, участвующих в информационных избирательных правоотношениях.

Не определен в форме правовых позиций избирательных комиссий и не урегулирован законодательно и порядок деятельности соответствующих избирательных комиссий, в компетенцию которых входит рассмотрение жалоб (обращений, заявлений) о незаконной предвыборной агитации организаций, осуществляющих выпуск СМИ. Так, не установлено, каким образом должна поступать избирательная комиссия, рассматривающая такое обращение (заявление, жалобу) если будет установлено, что в действиях организации, осуществляющей выпуск СМИ, отсутствует признак неоднократности и нарушение носит единичный (однократный) характер. Здесь можно предположить несколько вари-

антов итогового решения избирательной комиссии по такой жалобе:

1. Отказ в удовлетворении заявленных требований в полном объеме. Отказ в признании обжалуемого материала (газетной статьи, телепрограммы, радиопередачи) агитацией, в том числе незаконной агитацией.

2. Признание обжалуемого материала (газетной статьи, телепрограммы, радиопередачи) агитацией, но, в силу отсутствия признака неоднократности в действиях СМИ, отказ в признании материала незаконной предвыборной агитацией.

3. Вынесение в адрес организации, осуществляющей выпуск СМИ, предупреждения о недопустимости нарушения законодательства РФ о предвыборной агитации:

- должно ли такое решение являться обязательным правовым последствием, реакцией избирательной комиссии на однократное нарушение закона со стороны организации СМИ;

- правомочна ли избирательная комиссия выносить такое решение, в том числе в случае, когда заявитель об этом не ходатайствует;

- должна ли избирательная комиссия в обязательном порядке информировать о принятых решениях, касающихся организаций, осуществляющих выпуск СМИ, Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовой коммуникации (Роскомнадзор) и ее территориальные подразделения, в случае однократных либо неоднократных нарушений СМИ требований избирательного законодательства.

Не определено однозначным образом, должна ли избирательная комиссия, организующая выборы, либо иная избирательная комиссия (территориальная, окружная и т.д.) по собственной инициативе осуществлять мониторинг государственных, муниципальных и частных СМИ на территории, на которой проводятся выборы, на предмет осуществления организациями СМИ незаконной предвыборной агитации (либо данная деятельность проводится избирательными ко-

миссиями только на основании поступивших жалоб и обращений других субъектов избирательного процесса).

Правоприменительная практика при рассмотрении вопросов неоднократности в деятельности организаций СМИ может быть проиллюстрирована следующим образом:

Постановлением избирательной комиссии Республики Бурятия от 17 октября 2013 г. № 126/1627-5 «Об обращении Занадворовой О.Н.» было рассмотрено обращение Президента некоммерческой организации – фонд содействия развития Республики Бурятия «Патриот» О.Н. Занадворовой о нарушении избирательного законодательства при размещении 7 сентября 2013 года на канале «АТВ», вещающего в кабельной сети ООО «БИКС+», интервью с Г.А. Айдаевым (являвшимся на тот момент зарегистрированным кандидатом) в программе «Открытый эфир». По мнению заявителя, высказывания Г.А. Айдаева содержали признаки предвыборной агитации, а вопросы ведущего имеют цель предоставить Айдаеву Г.А. выступить с агитационными высказываниями. В связи с данным фактом заявитель указывал на нарушения избирательного законодательства со стороны производителя программы «Открытый эфир», оператора кабельной сети, избирательного объединения Региональное отделение в Республике Бурятия политической партии «Гражданская платформа», Айдаева Г.А., выразившиеся в нарушении периода предвыборной агитации, производстве и распространении агитационного материала без оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, распространении агитационного материала средством массовой информации, не допущенным к проведению агитации. Заявитель требовал привлечения виновных лиц к административной ответственности.

В ходе проведенной Избирательной комиссией Республики Бурятия проверки установлено, что 7 сентября 2013 года в эфире канала «АТВ» (ООО «АТВ-Медиа»), было показано интервью с Г.А. Айдаевым в программе «Открытый эфир». В рамках данного интервью Айдаев Г.А., являвшийся заре-

гистрированным кандидатом в депутаты Народного Хурала Республики Бурятия пятого созыва, выдвинутый в составе списка кандидатов избирательного объединения Региональное отделение в Республике Бурятия политической партии «Гражданская платформа», высказался о ходе избирательной кампании с приведением негативных комментариев о предвыборной деятельности избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов на выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия пятого созыва – БРО ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ», РОПП «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в РБ, БРО ПП КПРФ.

Согласно письму Генерального директора ООО «АТВ-Медиа» Поповой Н.Н. от 16 сентября 2013 года программа с участие Айдаева Г.А. вышла в эфир 7 сентября 2013 года. По мнению представителей организации СМИ, фактов неоднократного осуществления представителями телеканала действий, указанных в подпунктах «б» - «е» пункта 2 статьи 48 Федерального закона, не установлено. Таким образом, в деятельности представителей средства массовой информации - ООО «АТВ-Медиа» по размещению интервью с Г.А. Айдаевым действий, признаваемых в качестве предвыборной агитации, не имеется.

В отзыве председателя регионального исполнительного комитета БРО «Гражданская платформа» Доржиева С.А. от 16 сентября 2013 года на заявление Занадворой О.Н. указано об отсутствии согласования интервью Г.А. Айдаева с руководством БРО «Гражданская платформа» и его оплаты за счет средств избирательного фонда.

Избирательная комиссия сочла, что выступление зарегистрированного кандидата Айдаева Г.А. с приведением негативных комментариев о предвыборной деятельности избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов на выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия пятого созыва осуществлено им по собственной инициативе, является предвыборной агитацией, совершенной без оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, а

также с нарушением пункта 5.2. статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В приведенном примере особо значимыми обстоятельствами можно признать следующие:

1. Отсутствие признака неоднократности в деятельности организации, осуществляющей выпуск СМИ, не повлекло административную ответственность для данной организации СМИ.

2. Не является юридически значимым обстоятельством устанавливаемый избирательной комиссией факт наличия или отсутствия согласования с избирательным объединением выступления кандидата в организации СМИ. Независимо от данного обстоятельства для кандидата должны наступать правовые последствия, предусмотренные законом.

Аналогичным образом избирательная комиссия Республики Бурятия поступила и при рассмотрении жалобы Галицыной Р.Т. Так, постановлением избирательной комиссии Республики Бурятия от 29 октября 2013 года № 127/1632-5 было отказано в удовлетворении требований заявителя об отмене пункта 2 постановления избирательной комиссии муниципального образования «Иволгинский район» №135 от 7 сентября 2013 года в части обращения внимания главного редактора «Информ полис» на недопустимость повторных действий, составить протокол об административном нарушении в отношении ООО «Информ полис» как юридического лица на основании статьи 5.12 КоАП РФ.

Заявитель оспаривал законность вынесения избирательной комиссией организации СМИ предупреждения о недопустимости нарушения требований законодательства, полагая, что статья в газете была опубликована с существенными нарушениями статьи 52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и для привлечения к ответственности СМИ в случае нарушения законодательства не требуется систематичности и повторности нарушения.

Избирательная комиссия Республики Бурятия не согласилась с доводами заявителя, указав, что в газете «Информ Полис» в номере 36 «1092» от 4 сентября 2013 года была опубликована статья «Электрик опроверг слухи о его избении». Данная статья относится к действиям, указанным в пунктах «г» - «е» пункта 2 статьи 48 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Однако, в связи с тем, что в действиях ООО «Информ полис» не установлена неоднократность, указанная статья не может быть признана предвыборной агитацией, а, следовательно, протокол об административном нарушении в отношении ООО «Информ полис» избирательной комиссией муниципального образования «Иволгинский район» не мог быть составлен.

Тем самым, вышестоящая избирательная комиссия подтвердила обоснованность выводов комиссии нижестоящей в части квалификации действий организации, осуществляющей выпуск СМИ (газеты) и действий нижестоящей избирательной комиссии в подобного рода ситуации – вынесения предупреждения. Интерес представляет мотивировочная часть постановления избирательной комиссии Республики Бурятия, которым статью в газете данная комиссия отнесла к «действиям, указанным в пунктах «г» - «е» пункта 2 статьи 48 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», но не признала предвыборной агитацией. Данная избирательная комиссия попыталась ввести в юридический оборот новую категорию и, тем самым, ответить на вопрос – как должна именоваться однократная деятельность организации СМИ, нарушающая законодательство о предвыборной агитации.

Административная ответственность организаций СМИ

Не получил должной правовой оценки и разъяснений в форме правовых позиций избирательных комиссий и вопрос о порядке привлечения к административной ответственности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации. Такая ответственность предусмотре-

на частью 1 статьи 5.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, в том числе агитационных материалов, а равно нарушение в период избирательной кампании порядка опубликования (обнародования) указанных материалов в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц.

В практике проведения выборов, избирательные комиссии постоянно сталкиваются с трудностями, связанными с реализацией полномочий в сфере составления протоколов об административных правонарушениях и привлечением к ответственности лиц, виновных в нарушении требований законодательства о выборах.

В соответствии с пунктом 1 части 5 статьи 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.3 - 5.5, 5.8 - 5.10, 5.12, 5.15, 5.17 - 5.20, 5.47, 5.50, 5.51, 5.56 вправе составлять члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями.

Из изложенного можно сделать следующие выводы:

-составление протоколов об административных правонарушениях является правом, но не обязанностью избирательной комиссии (членов избирательной комиссии с правом решающего голоса);

-составлять протоколы об административных правонарушениях могут не все члены комиссии, а лишь специально уполномоченные соответствующей избирательной комиссией.

Что касается возложения полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, то такие решения принимаются каждой избирательной комиссией, организующей выборы. Например, Постановлением избирательной комиссии Тульской области от 19 сентября

2007 г. № 3-17 «О членах избирательной комиссии Тульской области с правом решающего голоса, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» такие полномочия были возложены на 4 членов данной комиссии. Тем же решением было признано утратившим силу ранее действовавшее решение избирательной комиссии по данному вопросу – Постановление избирательной комиссии Тульской области от 16.09.2003 г. № 4-1 «О полномочиях членов избирательной комиссии Тульской области по составлению протоколов об административных правонарушениях»¹⁹⁶. Однако, зачастую, решение комиссии остается «на бумаге» и не порождает правовых последствий.

Избирательные комиссии «всеми правдами и неправдами» стараются уклониться от составления административных протоколов, в том числе и потому, что действующее законодательство предоставляет им такие возможности.

Так, статьей 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрено своеобразное «дублирование» полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции избирательных комиссий, а именно:

-должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренные статьями 5.10, 5.12, 5.15, 5.47 (согласно пункту 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ), отнесенных так же к компетенции членов избирательных комиссий с правом решающего голоса;

-должностные лица органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор или Росвязьнадзор) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.5, 5.10, 5.51 (согласно пункту 58 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ)

¹⁹⁶ ~ См.: Овчинников Н.И., Федосеева В.А. *Нарушения законодательства о выборах и референдумах. Вопросы административной ответственности: Научно-методическое пособие / Н.И. Овчинников, В.А. Федосеева – Тула: Тульский полиграфист, 2011. С. 143.*

отнесенных к компетенции членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.

В такой ситуации избирательные комиссии, установив при рассмотрении заявлений (обращений, жалоб) субъектов избирательного процесса факт нарушения законодательства и состав административного правонарушения, ограничиваются указанием на наличие нарушения законодательства и направляют материал проверки и принятое решение в уполномоченный орган (обычно в полицию) для составления протокола об административном правонарушении. Оправдывается такая практика, прежде всего, следующим:

-недостаточным уровнем квалификации членов избирательной комиссии и отсутствием у них опыта по составлению протоколов об административных правонарушениях (в то время как органы МВД (полиции) более квалифицированы в данной сфере);

-сжатыми сроками, предусмотренными законом для составления протокола об административном правонарушении и передачи дела в суд;

-отсутствием у избирательной комиссии полномочий по обеспечению явки лица (представителя организации) для вручения ему копии протокола об административном правонарушении (в случае, если лицо или организация уклоняется от привлечения к административной ответственности).

Такие действия избирательных комиссий возможны и правомерны в рассматриваемых случаях, когда составление протоколов об административных правонарушениях отнесено к компетенции не менее чем двух различных органов, но не может быть реализовано в случаях, если только члены избирательных комиссий наделены такими полномочиями (например, в отношении административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.3, 5.4, 5.8, 5.9, 5.17 – 5.20, 5.50 и 5.56 Кодекса РФ об административных правонарушениях). В последних случаях составление административных протоколов является не правом, а обязанностью членов соответствующих избирательных комиссий.

Возвращаясь к административной ответственности организаций-СМИ, необходимо отметить, что правовая неопределенность в деятельности избирательных комиссий связана не только с вышеперечисленными факторами, носящими, во многом, формальный характер, но и с содержательным компонентом данной деятельности. Так, санкция части 1 статьи 5.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях (в редакции Федерального закона от 22.06.2007 г. № 116-ФЗ) предусматривает различный размер штрафов для разных субъектов, привлекаемых к административной ответственности: для граждан в размере от пятисот до двух тысяч пятисот рублей, для должностных лиц - от одной тысячи до пяти тысяч рублей; для юридических лиц - от тридцати тысяч до ста тысяч рублей. То есть за одно и то же деяние, совершенное организацией, осуществляющей выпуск СМИ, административная ответственность может носить различный характер – как «символический» в денежном выражении (500 – 5000 руб.), так и весьма существенный (30 000 – 100 000 руб.). При этом, у избирательных комиссий отсутствуют минимально необходимые критерии назначения административного наказания по ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ, что обуславливает необходимость дополнительного правового регулирования. Не определено однозначно, каким образом, в случае выпуска организацией СМИ (периодическим печатным изданием, телеканалом, радиостанцией) решать вопрос о субъекте административной ответственности – организации в целом либо должностном лице, и кто именно может выступать в качестве должностного лица организации СМИ:

- руководитель СМИ;
- главный редактор;
- лицо, на которое возложено исполнение полномочий руководителя (главного редактора);
- выпускающий редактор;
- журналист, за подписью которого выпущен незаконный агитационный материал;
- автор телепрограммы;
- иное лицо.

Отсутствуют и подходы к назначению избирательными комиссиями размеров административных штрафов – в минимальных либо максимальных пределах санкции статьи. Признак «неоднократности», очевидно, не может выступать в качестве такого критерия, поскольку административная ответственность в анализируемых случаях (применительно к деятельности организаций СМИ) наступает при его наличии.

Очевидно, что все перечисленные вопросы должны решаться в каждом конкретном случае с учетом всех фактических обстоятельств, связанных с правонарушением.

Например, 11 сентября 2009 года в газете «Единая Россия» Тульский областной вестник» был опубликован печатный материал – статья «Внимание! Оборотни!», размещенный Тульским региональным общественным фондом поддержки Всероссийской политической партии «Единая Россия». 25 сентября 2009 года постановлением избирательной комиссии Тульской области № 73-9 данный печатный материал (статья «Внимание! Оборотни!»), изготовленный в г. Орле, распространенный в г. Туле, не оплаченный из избирательного фонда, был признан агитационным. На основании вышеуказанного постановления избирательной комиссии Тульской области 26 сентября 2009 года членом данной избирательной комиссии был составлен протокол № 73-9 об административном правонарушении, предусмотренном п. 1 ст. 5.5 КоАП РФ, совершенном юридическим лицом Тульским региональным общественным фондом поддержки Всероссийской политической партии «Единая Россия», и передан на рассмотрение мировому судье. Постановлением мирового судьи судебного участка № 73 Советского района г. Тулы от 04 октября 2009 года № 5-150/09¹⁹⁷ Тульский региональный общественный фонд поддержки Всероссийской политической партии «Единая Россия» признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ и данной организации было назначено наказание в виде штрафа в размере 30 000 рублей.

197 ~ См. там же. С. 162-186.

В рассматриваемом случае значительный интерес представляет мотивировочная часть решения мирового суда и доводы лиц, участвующих в деле. Так, Тульский региональный общественный фонд поддержки Всероссийской политической партии «Единая Россия» не соглашался с решением избирательной комиссии, считал, что статья «Внимание! Оборотни!» носит информационный характер, не содержит признаков предвыборной агитации, предусмотренных статьей 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в содержании статьи отсутствует специальная агитационная цель побудить избирателей голосовать за или против кандидата (списка кандидатов) и, кроме того согласно пункту 2.1 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» в деятельности организации СМИ отсутствует признак неоднократности, необходимый для признания такой деятельности предвыборной агитацией. Мировой судья не согласился с указанными доводами и указал на следующее:

1.Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» расшифровывает понятие «агитационные материалы» (ч. 1 ст. 2) и «предвыборная агитация» (ч. 4 ст. 2).

2.Из изложенного суд делает вывод, что вышеназванный Федеральный закон, так же как и КоАП РФ, разграничивает понятия «агитация» и «агитационные материалы». При этом, КоАП РФ содержит нормы (5.8, 5.10, 5.11), влекущие административную ответственность за незаконную агитацию. Статья же 5.5 ч. 1 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение организацией, осуществляющей распространение средства массовой информации, порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, в том числе агитационных материалов.

3.Суд не согласился с позицией привлекаемого к ответ-

ственности лица об отсутствии в действиях фонда признаков неоднократности распространения указанного печатного материала, и, как следствие, неотнесения статьи к агитационной, поскольку неоднократное распространение агитационных материалов и будет квалифицироваться как агитация.

4.В обоснование принятого решения мировой суд сослался на правовые позиции избирательных комиссий (Центризбиркома России), правовые позиции Конституционного Суда РФ а именно:

-наличие либо отсутствие агитационной цели во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации (Письмо Центризбиркома от 5 июня 2006 г. № 01-23/1572);

-исходя из понятия «агитационные материалы», содержащегося в статье 2 Федерального закона, для признания соответствующего материала (за исключением материалов и сообщений, распространяемых через СМИ) агитационным достаточно установления избирательной комиссией факта наличия в нем признаков предвыборной агитации, указанных в пункте 2 статьи 48 Федерального закона (Письмо Центризбиркома от 5 июня 2006 г. № 01-23/1572);

-Конституционный Суд в качестве основного критерия отграничения предвыборной агитации от информационной деятельности указал цель распространения информации (п. 4.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П).

5.Суд указал на критерии разграничения информирования и агитации применительно к анализируемой статье, а именно: пункт 2 статьи 45 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ содержит требования к публикуемым информационным материалам, а именно: объективность и достоверность. Из требования, согласно которому содержание информационных материалов не должно нарушать равенство

кандидатов, избирательных объединений, следует принцип беспристрастности СМИ в отношении сообщаемой ими информации. Таким образом, если информация является объективной, достоверной, но подается односторонне, только в отношении одного кандидата, ее распространение нельзя расценивать как информирование избирателей, а следует считать предвыборной агитацией (подп. «г», «д» п. 2 ст. 48 Федерального закона).

6. В мотивировочной части анализируемого решения суд обосновал и наличие агитационной цели публикации статьи «Внимание! Обратни!». Соглашаясь с позицией лица, привлекаемого к административной ответственности, о том, что в статье отсутствуют прямые призывы к голосованию за или против какого-либо кандидата, списка кандидатов, суд, однако, указывает, что содержание информации, способ ее подачи, характер изложения, общий эмоциональный тон публикации (название статьи «Внимание! Обратни!», а также названия ее глав «Шабаш оборотней», «Изгнание бесов» при том, что оборотнями автором статьи называются представители «оппозиционных партий») направлены на создание у избирателя положительного мнения о депутатах фракции «Единая Россия» и отрицательного мнения о членах партий «Справедливая Россия», «КПРФ», «ЛДПР». Признаком предвыборной агитации, по мнению судьи, явилась также иллюстрация к статье «Внимание! Обратни!», представляющая собой коллаж, изображающий волков в овечьих шкурах, рядом с каждым из которых помещен флаг с названием одной из партий: «Справедливая Россия», «КПРФ», «ЛДПР».

Указанное постановление мирового судьи было обжаловано лицом, привлекаемым к административной ответственности, в вышестоящий суд. Решением Советского районного суда г. Тулы от 20 октября 2009 года¹⁹⁸ постановление по делу об административном правонарушении от 04.10.2009 года, вынесенное мировым судьей судебного участка № 73 Советского района г. Тулы о привлечении Тульского регионального общественного фонда поддержки Всероссий-

198 ~ См. там же. С. 169-172.

ской политической партии «Единая Россия» по ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ и назначении административного наказания в виде штрафа в размере 30 000 руб. оставлено без изменения, жалоба представителя Тульского регионального общественного фонда поддержки Всероссийской политической партии «Единая Россия» без удовлетворения. Суд второй инстанции согласился с доводами мирового судьи относительно оценки фактических обстоятельств дела и оснований назначения административного наказания.

Следующий пример демонстрирует качественно иной подход к квалификации действий организаций, осуществляющих выпуск СМИ, как агитационных (на основании признака неоднократности, предусмотренного пунктом 2.1 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»). Так, в ходе избирательной кампании при проведении выборов Главы Дальнегорского городского округа (Приморский край), назначенных на 17 ноября 2013 года, в избирательную комиссию, организующую выборы (муниципальную избирательную комиссию Дальнегорского городского округа) поступали многочисленные жалобы на нарушение организациями, осуществляющими выпуск СМИ правил предвыборной агитации¹⁹⁹. Данной избирательной комиссией рассматривались жалобы избирателя – гражданина Полушкина Геннадия Леонидовича по фактам незаконной предвыборной агитации в пользу кандидата на должность Главы Дальнегорского городского округа Козыревой Разии Рахимгалиевны (в форме выпуска и распространения незаконных агитационных материалов) в различных средствах массовой информации, распространяемых на территории избирательного округа, в том числе:

- в газете «Трудовое слово» от 10.10.2013 г. № 41 (12211) – статья «У Дальнегорска есть шанс на развитие»;

- газете «Вечерний Дальнегорск» № 41 (965) от 10 октября 2013 года – статья «У Дальнегорска есть шанс на развитие»;

¹⁹⁹ ~ См.: *Архив муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа (Приморский край), 2013.*

-на телеканале «Дальнегорск-новости» в эфире 04 октября 2013 года и 05 октября 2013 года в телепрограмме «Мнения. Суждения. Оценки. Круг вопросов» (пресс-конференция депутата Законодательного Собрания Приморского края Слепченко С.В.).

Избирательная комиссия Дальнегорского городского округа оказала в удовлетворении всех жалоб заявителя на основании пункта 2.1 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с отсутствием в деятельности каждой из организаций СМИ (МУП «Редакции газеты «Трудовое слово», редакции газеты «Вечерний Дальнегорск», ООО ТРК «Дальнегорск-новости») признака неоднократности, необходимого для квалификации действий организаций СМИ как незаконной предвыборной агитации. Избирательная комиссия не сочла неоднократностью перепечатку одного и того же материала – статьи «У Дальнегорска есть шанс на развитие» в различных СМИ, не посчитала незаконной предвыборной агитацией неоднократное распространение соответствующих газет на территории Дальнегорского городского округа, а применительно к телеканалу – не получила документальных подтверждений факта неоднократных повторов программы «Мнения. Суждения. Оценки. Круг вопросов» в телеэфире в период избирательной кампании. При этом, избирательная комиссия согласилась с доводами заявителя о том, что в указанных газетных публикациях и телепрограмме наличествуют «признаки предвыборной агитации», но отсутствует механизм действий избирательной комиссии в анализируемой ситуации. Поэтому жалобы были оставлены без удовлетворения.

30 октября 2013 года муниципальной избирательной комиссией Дальнегорского городского округа было рассмотрено заявление зарегистрированного кандидата на должность Главы Дальнегорского городского округа Головкова Андрея Георгиевича от 29.10.2013 г. о незаконной предвыборной агитации в газете «Трудовое слово» в ходе избирательной

кампании по выборам Главы Дальнегорского городского округа. Решением муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа от 30 октября 2013 г. № 72 статья «Дальнегорский след скандальной компании», размещенная в Дальнегорской общественно-политической газете «Трудовое слово» в приложении «Спутник. Объявления и реклама» № 43 (12213) 24.10.2013 г. и статья «У Дальнегорска есть шанс на развитие» в газете «Трудовое слово» № 41 (12211) от 10.10.2013 г. были признаны незаконной предвыборной агитацией. Таким образом, только после повторного нарушения средством массовой информации – МУП «Редакция газеты «Трудовое слово» требований статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», выразившегося в выпуске агитационного по содержанию материала, не оплаченного из избирательного фонда кандидатов, избирательная комиссия признала действия данной организации СМИ незаконной предвыборной агитацией, составила в отношении организации протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 5.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Существуют примеры привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ за однократные нарушения, допущенные организацией, осуществляющей выпуск СМИ.

Так, например, 14.09.2009 г. членом избирательной комиссии Тульской области с правом решающего голоса Тимаковым Н.Н. (уполномоченным решением данной избирательной комиссии) был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 5.5 КоАП РФ, в отношении редакции Автономной некоммерческой организации газеты «Тульская правда», которой был изготовлен специальный выпуск газеты «Тульская правда» за счет избирательного объединения – Тульского областного отделения политической партии «КПРФ», являющийся предвыборным агитационным материалом, не содержащим информации о том, за счет средств избирательного фонда

какого избирательного объединения была проведена оплата изготовления агитационного материала. Постановлением мирового судьи судебного участка № 74 Центрального района г. Тулы от 25.09.2009 г.²⁰⁰ Автономная некоммерческая организация редакция газеты «Тульская правда» была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ, ей назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 30 000 рублей в доход государства. Данное постановление было обжаловано в установленном законом порядке. Решением Центрального районного суда г. Тулы от 05.10.2009 г.²⁰¹ постановление мирового судьи судебного участка № 74 Центрального района г. Тулы от 25 сентября 2009 года по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ в отношении Автономной некоммерческой организации редакции газеты «Тульская правда» оставлено без изменения, а жалоба без удовлетворения.

Как видим из анализируемого примера, в данном случае центральным вопросом при привлечении организации СМИ к административной ответственности явились не «содержательные» аспекты (то есть агитационный характер публикуемых материалов, что не отрицалось и лицом, привлекаемым к административной ответственности), а «формальный» компонент данной деятельности (отсутствие надлежащего оформления публикации в СМИ, а именно, отсутствие так называемых «выходных данных», то есть информации об оплате опубликованного агитационного материала за счет средств избирательного фонда избирательного объединения либо кандидата). Изложенное свидетельствует об еще одной правовой неопределенности в анализируемой сфере, то есть о нерешенности вопроса, может ли административная ответственность организации, осуществляющей выпуск СМИ,

²⁰⁰ ~ См. Овчинников Н.И., Федосеева В.А. *Нарушения законодательства о выборах и референдумах. Вопросы административной ответственности: Научно-методическое пособие* / Н.И. Овчинников, В.А. Федосеева – Тула: Тульский полиграфист, 2011. С. 155-156.

²⁰¹ ~ См. там же. С. 157-161.

наступать за однократное (единичное, не повторяющееся) нарушение и, если да, то при каких условиях и в каких случаях.

Таким образом, действующее законодательство (при отсутствии правовых позиций избирательных комиссий) предоставляет значительную свободу усмотрения субъектам при решении вопроса об административном наказании организаций СМИ за нарушение правил предвыборной агитации. Полагаем, что данная правовая неопределенность нуждается в безотлагательном устранении.

Агитация с использованием преимуществ должностного положения

Спорные ситуации возникают по поводу наличия либо отсутствия фактов использования в ходе предвыборной агитации преимуществ должностного положения. В соответствии с пунктом 5 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ под использованием преимуществ должностного или служебного положения понимается, в частности:

- привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов;

- доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, участников референдума, ведения предвыборной агитации, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума для этих целей не будет гарантирован такой же доступ в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом;

- агитационное выступление в период избирательной кампании, кампании референдума при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или)

муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

- обнародование в период избирательной кампании, кампании референдума в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда;

- и т.д.

Избирательные комиссии при разрешении спорных практических ситуаций достаточно неоднозначно трактуют факты наличия либо отсутствия признаков использования преимуществ должностного положения в сфере ведения предвыборной агитации.

Так, Избирательная комиссия Амурской области усмотрела в действиях Михайловой Н.Ю., зарегистрированного кандидата в депутаты Белогорского городского Совета народных депутатов VI созыва по избирательному округу № 6, наличие признаков использования преимуществ должностного положения. Так, Михайлова Н.Ю., являясь главным редактором и учредителем общественно-информационной газеты «Просто газета», на время избирательной кампании ушла в отпуск. Но во время ее нахождения в отпуске в данном СМИ была опубликована статья «Преосвященный епископ Лукиан» за подписью кандидата, при этом материал не был оплачен из средств избирательного фонда (Постановление от 7 сентября 2013 года № 138/1010-5)²⁰².

Однако в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в 2012 году Избирательная комиссия Амурской области не расценила в качестве использования преимуществ должностного положения факта организации рассылки ветеранам – жителям г.Благовещенска писем с цитатой кандидата в Президенты Российской Феде-

202 ~ Постановление Избирательной комиссии Амурской области № 138/1012-5 от 07.09.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии Амурской области – Режим доступа: <http://amur.izbirkom.ru/waq/951692/sx/art/954554/cp/1/br/951681.html>.

рации В.В. Путина о направлениях социальной политики за подписью председателя Совета ветеранов при администрации г. Благовещенска, главы администрации города П.В. Березовского (Постановление от 3 марта 2012 года № 70/490-5)²⁰³.

Не квалифицированы в качестве использования преимуществ должностного положения и действия кандидата в депутаты Государственного Совета Удмуртской Республики и Президента Удмуртской Республики Волкова А.А. 25 сентября 2012 года на конференции Удмуртского регионального отделения Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ». В ходе мероприятия Волков А.А., обратился к участникам конференции регионального отделения со словами: «Это как мы с вами работаем и как мы собираемся победить? Чтобы победить, надо дойти до каждого человека, и на то и существует административный ресурс в лице главы города, главы района, главы поселения, чтобы проследить, чтобы каждый директор, каждый главврач, каждый директор школы, руководитель любого учреждения, организации провёл встречи в своём коллективе». Центральная избирательная комиссия Удмуртской Республики сделала вывод об отсутствии фактов использования кандидатом своего должностного положения на основании того, что во время конференции Волков А.А. находился не при исполнении своих должностных обязанностей, а, значит, выступал в качестве кандидата в депутаты Государственного Совета Удмуртской Республики, а не Президента Удмуртской Республики (Постановление от 11 октября 2012 года №36.3-5)²⁰⁴.

Считаем, что не следует разграничивать действия кандидата, одновременно являющегося должностным лицом, государственным служащим, муниципальным служащим

203 ~ Постановление Избирательной комиссии Амурской области № 137/990-5 от 29.08.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии Амурской области – Режим доступа: <http://amur избирком.ru/waq/951692/sx/art/954394/cp/1/br/951681.html>.

204 ~ Постановление Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики №36.3-5 от 11.10.2012 // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики – Режим доступа: <http://udmurt избирком.ru/waq/953408/sx/art/952499/cp/1/br/948338.html>.

(и т.д. в соответствии со статьей 40 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») в ходе избирательной кампании в качестве непосредственно действий кандидата и действий лица при исполнении основных должностных, служебных, трудовых обязанностей. Надлежит рассматривать все действия кандидата в ходе избирательной кампании именно как действия, согласующиеся с обладанием статусом кандидата в выборный орган, на выборную должность.

Все большую актуальность в настоящее время приобретает проблема возможности вести предвыборную агитацию против всех кандидатов (ввиду намерений законодателей возродить ранее отмененную возможность голосовать на выборах против всех).

Конституционный Суд Российской Федерации в 2005 году возможность осуществления такого рода агитации допустил, но указал на необходимость обязательной законодательной разработки специального механизма финансирования подобных мероприятий²⁰⁵. Данный механизм разработан не был ввиду отмены соответствующего законоположения.

Несмотря на вышесказанное, в период, когда не действовали законодательные положения о возможности голосовать против всех кандидатов, предвыборная агитация против всех велась.

Факт ведения предвыборной агитации против всех кандидатов фиксировался в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в марте 2012 года. В Красноярском крае Избирательной комиссией в Решении от 2 марта 2012 года № 51/366-6 листовка «Голосуй – не голо-

²⁰⁵ ~ По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П // СЗ РФ. - 2005. - № 47. - Ст. 4968.

суй...» была признана агитационной, направленной против всех зарегистрированных кандидатов на должность Президента Российской Федерации. В силу отсутствия выходных данных в листовке, а также вследствие ее предварительного непредставления ни в Центральную избирательную комиссию России, ни в Избирательную комиссию Красноярского края избирательная комиссия посчитала распространения данного материала нарушением законодательства и обратилась в Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Красноярскому краю с представлением о пресечении его распространения и изъятии, а также о привлечении распространителей к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации²⁰⁶.

В феврале 2012 года в ходе предвыборного агитационного периода на территории микрорайона Логовое города Шебекино Белгородской области партией «ВОЛЯ» распространялась листовка - «Сделай шаг от рабства к свободе», которая содержала призывы к избирателям о направлении заявлений в участковые избирательные комиссии о признании выборов Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года организованными с нарушением Конституции Российской Федерации. Несмотря на то, что прямые призывы, направленные против всех кандидатов отсутствовали, Избирательной комиссией Белгородской области данный материал был признан незаконным, провокационно-пропагандистским, бойкотирующим и препятствующим работе участковых избирательных комиссий (что, в принципе, по основным целям полностью соответствует агитации против всех). Комиссия признала листовку незаконным печатным провокационно-пропагандистским материалом и направила в Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Белгородской области представление для принятия оперативных мер по пресечению противоправной агитации партии «ВОЛЯ», изъятии незаконно изготовленной

206 ~ Решение Избирательной комиссии Красноярского края № 51/366-6 от 02.03.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Красноярского края – Режим доступа: <http://iksr24.ru/newsinfo.php?UID=2692>.

листовки, установлению заказчиков, изготовителей, распространителей и источников их оплаты (Постановление от 27 февраля 2012 года №34/277)²⁰⁷.

В рассмотренных случаях избирательные комиссии принимали совершенно обоснованные решения. Предвыборная агитация против всех кандидатов направлена на достижение конкретного результата – признания выборов несостоявшимися, что, по справедливому утверждению судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С.Бондаря, противостоит цели выборов²⁰⁸. Значит, подобные материалы необходимо рассматривать как экстремистские с точки зрения их содержания.

Предвыборная агитация с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

Остается актуальным вопрос ведения предвыборной агитации в сети «Интернет», ресурсы которой все чаще используются кандидатами и избирательными объединениями в указанных целях. Причем выявляются случаи размещения в сети противоправных агитационных материалов. Как справедливо отмечает А.А. Щербович, неправомерная предвыборная агитация кандидатов в Интернете может вестись с использованием иностранных серверов, программ-анонимайзеров, что затрудняет привлечение агитаторов к ответственности по законодательству РФ²⁰⁹. По мнению С.В.

207 ~ Постановление Избирательной комиссии Белгородской области №34/277 от 27.02.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Белгородской области – Режим доступа: <http://belgorod.izbirkom.ru/way/963036/sx/po/963037/cp/31.html>.

208 ~ Особое мнение судьи Н.С.Бондаря по делу по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Текст]: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П // СЗ РФ. - 2005. - № 47. - Ст. 4968.

209 ~ См.: Щербович А.А. Проблема использования Интернета в избирательном процессе // Свобода выбора как конституционно-правовая проблема: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 5/ под ред. М.А. Краснова, Е.К. Глушко. – М.: ТЕИС, 2010. С. 119.

Большакова, в будущем данная негативная тенденция продолжит свое существование²¹⁰.

Кандидаты и избирательные объединения, при размещении агитационных материалов в сети «Интернет» - на различных тематических сайтах, форумах и т.п. ориентируются в первую очередь на молодежную аудиторию, как наиболее «продвинутых» пользователей Интернет-ресурсов. Технологически, данные действия для субъектов избирательного процесса не представляют особой сложности – чаще всего кандидатами и партиями в Интернет выкладываются оригинал-макеты их агитационных материалов (например, информационного бюллетеня, биографической листовки, баннеров, видеороликов, официальная фотография и предвыборные лозунги), которые уже изготовлены как печатные, аудиовизуальные или иные агитационные материалы. При этом ни самим кандидатам (избирательным объединениям), ни избирательным комиссиям до конца не понятны правовые основы такого вида предвыборной агитации и порядка ее осуществления.

Как вполне справедливо сказано С.В.Большаковым и А.Г.Головиным, Интернет нельзя рассматривать в одном ряду с традиционными средствами массовой информации, к которым относятся печать, радио и телевидение, так как он является специфической информационной средой²¹¹.

Шемелин А.В. и Гаджиев Р.Д. выделяют следующие особенности предвыборных агитационных материалов, размещенных в сети «Интернет»:

- легкость, быстрота и невысокая стоимость публикации,
- возможность оперативного доступа к информации из любой точки мира,

210 ~ Большаков, С.В. Информирование избирателей и предвыборная агитация: особенности правового регулирования. / С.В.Большаков. - М.: РЦИОПТ, 2002. – С.63.

211 ~ Большаков, С.В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации /С.В.Большаков, А.Г.Головин. - Изд. 3-е. – М.: Ассоциация некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль», 2007. – С.187.

- интерактивность,
- активное использование в качестве источника информации представителями «традиционных» СМИ,
- неопределенность правового режима публикаций²¹².

Можно констатировать, что агитация в сети «Интернет» лишь частично урегулирована действующим законодательством о выборах. Если интернет-ресурс является зарегистрированным средством массовой информации (СМИ), то на него должны распространяться нормы статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающиеся агитации в СМИ. Однако, в практике проведения выборов в современной России авторам настоящего исследования не известно случаев, когда интернет-СМИ предоставляли бы кандидатам (избирательным объединениям) печатную площадь либо эфирное время для проведения предвыборной агитации, публиковали бы расценки или проводили жеребьевки по распределению печатной площади (эфирного времени), уведомляли бы об этом избирательные комиссии, организующие выборы. Кроме того, отсутствуют действенные механизмы установления избирательными комиссиями и другими участниками избирательных правоотношений юридического статуса Интернета для ответа на вопрос, является ли данный сетевой ресурс средством массовой информации (наличие либо отсутствие такого указание на самом интернет-сайте, по нашему мнению, не является достаточным доказательством, а осуществлять по факту обнаружения каждого материала запросы в Роскомнадзор затруднительно с практической точки зрения). Вопрос о размещении предвыборной агитации на интернет-сайтах, не являющихся СМИ, также остается неурегулированным.

Не определен окончательно и правовой статус размеща-

212 ~ Гаджиев, Р.Д. Роль интернет-ресурса в предвыборной агитации в России / Р.Д.Гаджиев, А.В.Шемелин // Информационное право. – М.: Юрист. – 2008. - №4. – С.32.

емых в сети «Интернет» материалов, содержащих признаки предвыборной агитации, с точки зрения установленной законом классификации: печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы. Не урегулирован порядок выпуска и распространения агитационных материалов, размещаемых в сети «Интернет», а именно:

-может ли агитация в сети «Интернет» размещаться безвозмездно (на условиях и с согласия собственника) либо только на возмездной основе на условиях предварительной оплаты за счет средств избирательного фонда кандидата (избирательного объединения);

-должны ли (и в каком объеме) данные материалы содержать «выходные данные», то есть сведения об изготовителе, заказчике, тираже, дате выпуска, информацию об оплате за счет средств избирательного фонда (в объеме, предусмотренном законом для агитационных печатных и аудиовизуальных материалов - пункт 2 статьи 54 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...») либо в объеме, предусмотренном для размещения агитации в периодических печатных изданиях - пункт 6 статьи 52 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»);

-имеется ли специфика правового регулирования порядка изготовления агитационных материалов, размещаемых в сети «Интернет», то есть, предъявляются ли особые требования к изготовителям агитационных материалов, размещаемых в сети «Интернет» (по аналогии с требованиями к организациям и индивидуальным предпринимателям, оказывающим услуги по изготовлению агитационных печатных материалов, предусмотренных пунктом 1.1 статьи 54 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»);

-каков порядок уведомления избирательных комиссий о размещении агитационных материалов в сети «Интернет» кандидатами либо избирательными объединениями (есть ли необходимость предоставлять в соответствующую избирательную комиссию экземпляр агитационного материала,

его копию (макет) либо фотографию до начала размещения в сети «Интернет»);

-каков порядок юридического оформления и учета выполненных работ (оказанных услуг) кандидату либо избирательному объединению по размещению предвыборной агитации в сети «Интернет» (в том числе на этапах сдачи финансовых отчетов).

Некоторые заслуживающие внимания предложения относительно правового регулирования агитации в сети «Интернет» есть у С.В.Большакова и А.Г.Головина. В частности, ученые предлагают, во-первых, считать интернет-сайт средством массовой информации (как форму распространения предназначенных для неопределенного круга лиц материалов); во-вторых, применять к размещению материалов в «онлайновых» СМИ (периодические печатные издания в Интернете, Интернет-радио, Интернет-телевидение), официально зарегистрированных в таком качестве, положения избирательного законодательства, регулирующие предвыборную агитацию в СМИ; в-третьих, в отношении материалов, представленных на Интернет-ресурсах, официально не зарегистрированных в качестве СМИ, применять положения статьи 54 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающиеся выпуска и распространения аудиовизуальных и иных агитационных материалов²¹³.

Практика свидетельствует, что, в случаях обнаружения незаконной предвыборной агитации в сети «Интернет», объективно затруднено принятие каких-либо действенных мер пресечения противоправного поведения, привлечения виновных лиц к ответственности, так как, зачастую, далеко не все интернет-ресурсы зарегистрированы в качестве СМИ и ответственность за размещение материалов на форумах,

²¹³ ~ Большаков, С.В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации /С.В.Большаков, А.Г.Головин. - Изд. 3-е. – М.: Ассоциация некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль», 2007. – С.192-194.

как правило, несут сами авторы (материалы размещаются без предварительного редактирования модераторами), а выявить авторство получается далеко не всегда.

Кандидаты и избирательные объединения по-разному решают вышеназванные проблемные вопросы, касающиеся агитации в Интернете, в ходе избирательных кампаний, проводимых в современной России. Так, например, при проведении выборов Главы Дальнегорского городского округа (Приморский край), назначенных на 17 ноября 2013 года, зарегистрированный кандидат Теребилов А.М. 05.11.2013 года в соответствии с пунктом 4 статьи 62 Избирательного кодекса Приморского края направил в муниципальную избирательную комиссию Дальнегорского городского округа письменное уведомление об изготовителе и заказчике агитационного материала, размещенного в сети «Интернет» и представил экземпляр агитационной продукции – в форме макета, представляющего собой распечатку снимка с экрана монитора компьютера (скриншот страницы) информационно-развлекательного портала Dalas.ru, на форуме которого была размещена агитация данного кандидата²¹⁴. Таким образом, кандидат применил к рассматриваемым отношениям нормы статьи 62 Избирательного кодекса Приморского края, регламентирующие условия выпуска и распространения печатных и аудиовизуальных агитационных материалов. Избирательная комиссия, организующая выборы, приняла такое уведомление без возражений, а другие кандидаты, участвующие в данных выборах, действия кандидата Теребилова А.М. не обжаловали.

При проведении выборов депутатов Законодательной Думы Томской области пятого созыва (2011 г.) между избирательным объединением «Томское региональное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», кандидатом в депутаты Законодательной Думы Томской области по Ленинскому одномандатному избирательному округу №5 Семкиным Василием Васильевичем («Заказчики») и

²¹⁴ ~ См.: архив муниципальной избирательной комиссии Дальнегорского городского округа (Приморский край), 2013.

ООО «Редвикс Медиа» («Исполнитель») был 22.11.2011 г. заключен Договор № 192 о предоставлении рекламных услуг, предметом которого являлось возмездное оказание Исполнителем Заказчикам рекламных услуг в период избирательной кампании по выборам депутатов Законодательной Думы Томской области пятого созыва, на городском портале «В Томске», расположенного в сети Интернет по адресу: www.vtomske.ru, то есть услуг по размещению предвыборной агитации в сети «Интернет»²¹⁵. По содержанию данный договор является фактически тождественным типовым договорам на размещение агитационных печатных либо аудиовизуальных материалов, широко используемым в практике проведения избирательных кампаний кандидатами и избирательными объединениями.

В ходе тех же самых выборов избирательное объединение «Томское региональное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» 07.10.2011 г. заключило с ООО «Томская Медиа Группа» Договор на оказание услуг по производству и сопровождению интернет-проекта на сайте tv2.tomsk.ru. Предметом данного договора являлись услуги Исполнителя по производству интернет-страницы (рубрики) и сопровождению, размещению информации Заказчика на страницах интернет-сайта <http://www.tv2.tomsk.ru>. Под производством интернет-страницы стороны понимался дизайн проекта, программирование (создание интернет-страницы и размещение ее на сайте <http://www.tv2.tomsk.ru>, согласно Техническому заданию (Приложение № 1), являющемуся неотъемлемой частью Договора. Под сопровождением интернет-страницы стороны понимают систематическое модерирование информации, предоставляемой Заказчиком, продвижение и разработка новых блоков, программная поддержка существующих разделов и блоков, размещение информации на интернет-странице. При этом, в предмет договора не входило оказание услуг по размещению агитационных материалов Заказчика в соответствии с законодательством РФ о выборах (то есть заказчик сам обеспе-

215 ~ См.: Архив избирательной комиссии Томской области, 2011.

чивал «наполнение» созданного сайта информацией, в том числе предвыборными агитационными материалами, а Исполнитель осуществлял лишь функции модератора сайта). Таким образом, можно констатировать достаточно широкое распространение практики договорных отношений между субъектами избирательного процесса (кандидатами, избирательными объединениями) и организациями (лицами) оказывающими услуги по размещению предвыборной агитации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Нерешенность на законодательном уровне ряда вопросов в сфере предвыборной агитации в сети «Интернет» не препятствует широко применять ресурсы сети в агитационных целях. При этом, кандидаты достаточно часто привлекают внимание избирательных комиссий к фактам такой агитации со стороны кандидатов-конкурентов и иных лиц, сигнализируя о действительных либо мнимых нарушениях избирательного законодательства в рассматриваемой сфере. Избирательные комиссии также довольно часто самостоятельно выявляют факты незаконной агитации в сети.

Так, за пределами законодательно установленного агитационного периода на сайте «Амур.инфо» в разделе «форум» были размещены призывы голосовать за политическую партию «Женщины России», за кандидатов в депутаты Райчихинского городского Совета народных депутатов Загорную М.С. и Галкову Г.П. Избирательная комиссия Амурской области посчитала данные сообщения нарушениями избирательного законодательства и предложила администрации форума Амур.инфо оперативно удалить агитационные призывы (Постановление от 7 сентября 2013 года №138/1012-5)²¹⁶.

Факт незаконной предвыборной агитации посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет был зафиксирован в 2013 году в Ивановской области. В частно-

216 ~ Постановление Избирательной комиссии Амурской области № 138/1012-5 от 07.09.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии Амурской области – Режим доступа: <http://amur.izbirkom.ru/waq/951692/sx/art/954554/cp/1/br/951681.html>.

сти, в комиссию поступила жалоба на размещенные на ресурсе youtube.com видеоролика, несущего агитационный характер и не отвечающего требованиям законодательства. Постановление Избирательной комиссии Ивановской области от 30 августа 2013 года № 105/712-5 поступившая жалоба была удовлетворена и было принято решение об обращении в управление МВД России по Ивановской области с представлением о пресечении распространения указанного аудиовизуального ролика, установления лиц, причастных к его распространению и привлечению их к административной ответственности²¹⁷.

24.02.2011 г. при проведении выборов депутатов Пермской городской Думы пятого созыва кандидатом по избирательному округу № 30 кандидатом Генрих Ириной Юрьевной в территориальную избирательную комиссию Свердловского района г. Перми была подана жалоба на нарушение правил предвыборной агитации другим кандидатом в депутаты по тому же округу – Тингаевой Л.А. по факту незаконного размещения на сетевом ресурсе (интернет-сайте) «Анти Чиркунов» (адрес сетевого ресурса: <http://antichirkunov.livejournal.com/288817.html#cutid1>) агитационного материала кандидата Тингаевой Л.А. – «Наш депутат. Информационный бюллетень кандидата в депутаты Пермской городской Думы V созыва по округу № 30 Тингаевой Ларисы Анатольевны»²¹⁸. По мнению заявителя, эти материалы в соответствии с ч. 1 ст. 47 Закона Пермского края от 09.11.2009 г. № 525-ПК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае» являются предвыборной агитацией, нарушающей требования избирательного законодательства, поскольку они были размещены без оплаты из средств избирательного фонда, а также в связи с тем, что организации (лицу), разместившему агитационные материалы

217 ~ Постановление Избирательной комиссии Ивановской области № 105/712-5 от 30.08.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии Ивановской области – Режим доступа: <http://ivanovo избирком.ru/waq/931188/sx/art/968826/cp/26/br/931663.html>.

218 ~ См.: Архив территориальной избирательной комиссии Свердловского района г. Перми, 2011.

в сети «Интернет» не предоставлено законом право оказывать кандидатам услуги, связанные с размещением агитационных материалов. В жалобе содержалось требование установить и привлечь к ответственности организацию (лицо), разместившую агитационные материалы кандидата Тингаевой Л.А. на интернет-сайте <http://antichirkunov.livejournal.com/288817.html#cutid1>, а также требование привлечь к ответственности кандидата Тингаеву Л.А. за нарушение правил предвыборной агитации.

При проведении выборов Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы 08.09.2013 года избирательная комиссия муниципального образования «город Екатеринбург» рассмотрена обращение зарегистрированного кандидата Ройзмана Евгения Вадимовича о размещении в день голосования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу http://ura.ru/content/vybory2013_glava_ekaterinburga/08-09-2013/articles/1036260276.html статьи «Главные выборы в стране – в Екатеринбурге!», в которой в нарушение пункта 3 статьи 46 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были опубликованы результаты опросов на выходе из помещений для голосования избирательных участков. Постановлением № 34/37 от 08.09.2013 г. «Об обращении зарегистрированного кандидата на должность Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы Ройзмана Евгения Вадимовича» заявленные требования были признаны правомерными. Избирательная комиссия установила, что в размещение указанного материала информационным агентством «URA.Ru», нарушает законодательный запрет. При этом информационное агентство «URA.Ru» является средством массовой информации, зарегистрированным в установленном порядке согласно сведениям, размещенным на официальных информационных ресурсах Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Избирательная комиссия вынесла решение о составлении протокола об

административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях и обращении в Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Уральскому федеральному округу для проверки деятельности редакции «URA.Ru» на соответствие законодательству о средствах массовой информации в связи с нарушением положений пункта 3 статьи 46 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».²¹⁹

Еще один пример злоупотребления правом на осуществление предвыборной агитации с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (сеть «Интернет») накануне выборов.

6 сентября 2013 года в избирательную комиссию Республики Бурятия поступило обращение уполномоченного представителя избирательного объединения БРО Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» В.Н. Ведерникова о том, что 5 сентября 2013 года в 12:39 и 14:53 на сайте <http://www.newbur.ru> «Независимая газета «Новая Бурятия» (свидетельство о регистрации Эл ФС77-33781 от 17.10.2008, выданное Федеральной службой по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций) опубликованы статьи «Партию власти в Бурятии покидают ей самые активные и авторитетные члены» и «Инструкция к фальсификации», являющиеся незаконными агитационными материалами, просил составить протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 5.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях в отношении руководителя организации СМИ (и.о. главного редактора), а также обязать ООО «Новая Бурятия» удалить с сайта незаконный агитационный материал.

Постановлением избирательной комиссии Республики Бурятия от 0 сентября 2013 г. № 117/1569-5 избирательная комиссия согласилась с доводами заявителя. Статьи «Пар-

219 ~ <http://izkom.ekeburg.ru/399/33-377.doc>

тию власти в Бурятии покидают ей самые активные и авторитетные члены» (В. Васильев) и «Инструкция к фальсификации» (М. Веденский) распространяют информацию, в которой явно преобладают сведения об избирательном объединении БРО всероссийской политической партии «Единая Россия» и его кандидатах в сочетании с негативными комментариями, в связи с чем, в силу статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были признаны предвыборной агитацией. В нарушение условий проведения предвыборной агитации, предусмотренных статьёй 52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьёй 39 Закона Республики Бурятия «О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия» данные агитационные материалы не содержит информации о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения была произведена оплата соответствующих публикаций. В силу статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» подобные действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск СМИ, профессиональной деятельности признаются противоправной предвыборной агитацией, если эти действия совершены неоднократно. В рассматриваемом случае неоднократно была установлена.

В приведенном примере обращает на себя внимание следующее:

1. Точность установления даты и времени появления предвыборной агитации в сети Интернет, то есть времени начала распространения агитационного материала (что стало возможным исключительно в силу своеобразия интернет-ресурсов как особой информационной среды для размещения агитационных материалов).

2. Существование требований заявителя, который конкретизи-

ровал форму запрета распространения незаконного агитационного материала применительно к агитации в сети «Интернет» - принудительное удаление агитации с интернет-сайта. Вместе с тем, законодательством и правоприменительной практикой не определен способ безотлагательного исполнения такого требования и механизм действий уполномоченных органов.

На основании изложенного, можно сделать вывод о том, что в практике деятельности избирательных комиссий различного уровня к настоящему времени наличествуют обращения субъектов избирательного процесса и решения, принятые по существу указанных обращений (заявлений, жалоб) на незаконную предвыборную агитацию с использованием ресурсов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», что является базой для формирования правовых позиций избирательных комиссий в рассматриваемой сфере.

При обнаружении фактов ведения незаконной предвыборной агитации в сети «Интернет» избирательным комиссиям следует, как в вышеприведенных примерах, либо направлять самостоятельные требования администрациям сайтов о прекращении распространения материалов, либо обращаться органы внутренних дел, иницируя тем самым принятие ими адекватных правонарушению мер, в том числе мер ответственности.

*Предвыборная агитация с использованием технологий
мобильной связи*

Еще одной не урегулированной сферой предвыборной агитации является агитация с использованием технологий мобильной связи. Такая агитация широко используется при проведении выборов в современной России. Наиболее часто применяемыми формами агитации с использованием данной технологии являются различного рода СМС-рассылки агитационного содержания в поддержку кандидатов (избирательных объединений). Так, например, в период избирательной кампании по выборам депутатов Екатеринбургской го-

родской Думы шестого созыва (2012 г.) абонентам компаний мобильной связи города Екатеринбурга (избирателям) производилась СМС-рассылка следующего содержания: «Поддержи Росселя, проголосуй за Единую Россию!». Вне всякого сомнения, данное СМС-сообщение является материалом предвыборной агитации в пользу избирательного объединения «Свердловское региональное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», выдвинувшего список кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва (список возглавил экс-губернатор Э.Э. Россель). Однако отсутствие правового регулирования в рассматриваемой сфере общественных отношений не дает однозначного ответа на вопросы о характере такой предвыборной агитации – по кругу вопросов, аналогичному вопросам размещения агитационных материалов в сети «Интернет».

Бесспорно, предвыборная агитация посредством технологий сетей сотовой связи не нарушает действующее законодательство о выборах и вполне согласовывается с пунктом г) части 3 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ, предусматривающим возможность ведения агитации любыми, не противоречащими законодательству методами.

В сфере использования для целей предвыборной агитации технологий мобильной связи, зачастую могут применяться и незаконные технологии, а именно:

-спам-атаки на мобильные номера, например, когда «роботы» набирают телефонные номера избирателей и передают различного рода информацию, в том числе и противозаконную агитацию (в России такие случаи были зафиксированы на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 4 декабря 2011 года и выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года)²²⁰;

-несанкционированные СМС-рассылки агитационного

220 ~ http://www.mobsvjaz.ru/news/spam_ataki_na_mobilnye_telefony_vo_vremja_vyborov_prezidenta_4_marta_2012_g/2012-02-29-999.

содержания (в том числе в день голосования);

-отключения мобильной связи на территории проведения выборов.

Нельзя не согласиться с С.Н.Слободчиковой в том, что на агитационные материалы, распространяемые с помощью мобильной телефонной связи, должны распространять действие положения пункта 5 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ (обязательность оплаты из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения) и статьи 54 этого же законодательного акта (условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов)²²¹.

*Правовой режим выпуска и распространения
«совместных» агитационных материалов*

Еще одним порождающим споры в ходе избирательных кампаний законодательным положением является норма пункта 2 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ, где установлено, что зарегистрированный кандидат, выдвинутый избирательном объединением, вправе проводить предвыборную агитацию как за выдвинувшее его избирательное объединение, так и за других кандидатов, выдвинутых этим избирательным объединением. Однако в соответствии с пунктом 5 статьи 48 Федерального закона № 67-ФЗ, агитация за кандидата, избирательное объединение, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, запрещена.

Требования федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, касающиеся изготовления агитационных материалов кандидатов (избира-

²²¹ ~ Слободчикова, С.Н. Правовые особенности проведения предвыборной агитации с использованием сетей сотовой связи. / С.Н.Слободчикова // Избирательное право. – Иркутск: Избирательная комиссия Иркутской области, 2011. - №2. – С.20.

тельных объединений), не различаются. Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума и с нарушением требований, установленных пункта 2 настоящей статьи (то есть агитационных материалов, не содержащих предусмотренных законом сведений об изготовителе и заказчике, тираже, дате выпуска, оплате из избирательного фонда).

В связи с реализацией указанных положений закона в правоприменительной практике возникает множество вопросов, касающихся правового режима так называемых «совместных» агитационных материалов. С установлением единого дня голосования, каждая дата выборов (раньше – март и октябрь каждого года, в настоящее время – сентябрь) предполагает проведение на соответствующей территории всех видов очередных выборов – как федеральных, региональных, так и местных (муниципальных). Кроме того, в зависимости от применяемого вида избирательной системы, на одних и тех же выборах в качестве субъектов избирательного процесса могут выступать и кандидаты, и избирательные объединения, выдвинувшие кандидатов (списки кандидатов). Учитывая, что кандидаты обычно группируются по партийному принципу, это актуализирует проблематику выпуска и распространения «совместных» агитационных материалов и необходимость правовых позиций избирательных комиссий в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Несмотря на то, что терминология, связанная с определением «совместных» агитационных материалов не применяется действующим законодательством, существует объективная необходимость в разъяснении положений законодательства в рассматриваемой сфере и устранении правовой неопределенности, связанной с пониманием и истолкованием норм избирательного законодательства правоприменителями.

Согласно части 5 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. Агитация за кандидата, избирательное объединение, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, запрещается. Данные положения закона, вместе с предусмотренным пунктом 5 статьи 54 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» запретом распространения агитационных материалов, изготовленных с нарушением требований закона, диктуют необходимость выработки единых правовых позиций на данный счет.

Под совместными агитационными материалами подразумеваются материалы, содержащие предвыборную агитацию за или против различных кандидатов (избирательные объединения) на одних и тех же выборах либо на разных выборах, совпадающих по дате и (полностью либо частично) по территории проведения.

Например, если на территории муниципального образования проводятся одновременно выборы главы муниципального образования и выборы депутатов представительного органа местного самоуправления, совместным агитационным материалом будет являться материал, содержащий предвыборную агитацию за кандидата на должность главы муниципального образования и кандидата (кандидатов) и (или) избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов (список кандидатов) в депутаты представительного органа местного самоуправления. Это следует из системного толкования норм части 5 статьи 48 и части 5 статьи 54 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», поскольку:

-каждый из перечисленных субъектов избирательного процесса (и кандидат на должность главы муниципального образования, и кандидаты в депутаты представительного органа местного самоуправления по одномандатным округам, и избирательное объединение, выдвинувшее список кан-

дидатов по единому избирательному округу) создают собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании (тем более, что речь идет о кандидатах и избирательных объединениях на разных выборах);

-агитация каждого из перечисленных субъектов должна быть оплачена за счет средств их избирательных фондов;

-агитация, не оплаченная за счет средств соответствующего избирательного фонда, не допускается и является основанием запрета распространения данного агитационного материала;

-отсутствие оплаты из средств избирательного фонда хотя бы одного из перечисленных субъектов «совместного» агитационного материала будет являться агитацией за кандидата (избирательное объединение) оплаченной за счет средств избирательных фондов других кандидатов (избирательных объединений).

Нуждается в разъяснении избирательными комиссиями и вопрос о механизме оплаты данного материала за счет средств соответствующих избирательных фондов, а именно: либо самого факта оплаты данного «совместного» агитационного материала за счет средств избирательных фондов каждого из субъектов (в любой сумме, даже чисто символической), либо оплата должна осуществляться в сумме, пропорциональной объему (площади) предвыборной агитации соответствующего субъекта в совместном агитационном материале. Второй из предложенных вариантов оплаты представляется достаточно логичным и обоснованным, однако, не всегда из содержания «совместного» агитационного материала можно однозначным образом достоверно установить площадь (объем) агитации в отношении каждого субъекта – кандидатов либо избирательные объединения.

В случае принятия уполномоченными субъектами решения о выпуске «совместного» агитационного материала, последовательность действий по их изготовлению и распространению, по нашему мнению, должна выглядеть следующим образом:

1. Принятие решения о выпуске «совместного» агитационного материала, согласование выпуска данного материала со всеми субъектами (кандидатами, избирательным объединением), чья агитация будет содержаться в данном материале. Составление и заключение договора на изготовление материала (в качестве «Заказчиков» в данном договоре должны фигурировать все участвующие субъекты – кандидаты, избирательное объединение).

2. Верстка макета агитационного материала. Указание в его «выходных данных» сведений обо всех заказчиках данного материала, сведений об оплате изготовления за счет средств избирательных фондов всех субъектов «совместного» агитационного материала.

3. Определение пропорционально площади (долей, объемов) предвыборной агитации каждого из субъектов в общем объеме «совместного» материала. Выставление организацией или лицом, оказывающими услуги по изготовлению, счетов каждому из субъектов материала.

4. Оплата изготовления «совместного» агитационного материала за счет средств избирательных фондов всех субъектов (кандидатов, избирательного объединения) – на условиях предварительной оплаты. Только после выполнения данного требования всеми субъектами возможно фактическое изготовление «совместного» материала.

5. Подписание в печать макета материала. Изготовление «совместного» агитационного материала.

6. Уведомление соответствующей избирательной комиссии о выпуске и распространении «совместного» агитационного материала – направление в избирательную комиссию (согласно пункту 3 статьи 54 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...») экземпляров печатных материалов или их копий, экземпляры аудиовизуальных материалов, фотографий иных материалов предвыборной агитации до начала их распространения; представление вместе с указанными материалами сведений о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), их изготовившей и заказав-

шей (изготовившего и заказавшего). Эти требования должны быть выполнены каждым из субъектов «совместного» агитационного материала. Если избирательные комиссии различные, уведомление (и передача экземпляров агитационного материала) должно производиться в отношении каждой из избирательных комиссий. Только после выполнения данного требования всеми субъектами в полном объеме, возможно распространение такого агитационного материала.

7. Распространение «совместного» агитационного материала на территории соответствующего избирательного округа.

Как видим, предлагаемая процедура является организационно сложной и многостадийной, но только этот порядок действий способен обеспечить правовой режим изготовления и распространения «совместного» агитационного материала, предотвратить его обжалование другими субъектами избирательного процесса и запрет его распространения.

Вместе с тем, законность выпуска и распространения «совместного» агитационного материала зависит от согласованности действий всех участников данной процедуры – кандидатов, избирательных объединений их уполномоченных представителей по финансовым вопросам, юридического сопровождения избирательной кампании и т.д. Не урегулирован законодательно и не определен однозначным образом правоприменительной практикой вопрос законности «совместного» агитационного материала в случае несоблюдения всех требований закона одним из субъектов (то есть может ли данный материал распространяться другими субъектами, своевременно его оплатившими и уведомившими соответствующую избирательную комиссию)?

Если выборы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления проводятся по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе, возникает вопрос, будет ли являться «совместным» агитационным материал, содержащий агитацию за избира-

тельное объединение, выдвинувшее список кандидатов по единому избирательному округу и кандидата/кандидатов, баллотирующихся от данного избирательного объединения по одномандатным избирательным округам. То есть, имеет ли право избирательное объединение за счет средств своего избирательного фонда агитировать не только за кандидатов в составе списка кандидатов по единому избирательному округу, но и за кандидатов, выдвинутых данным избирательным объединением по одномандатным округам? (У последних существуют собственные избирательные фонды, созданные специально для целей их собственной избирательной кампании).

При этом необходимо учитывать, что типографская организация или лицо, оказывающее услуги кандидатам (избирательным объединениям) по изготовлению агитационных печатных материалов, должно удовлетворять требованиям пункта 1.1 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в отношении каждого вида выборов, субъекты которых участвуют в «совместном» агитационном материале. То есть типография должна в установленные законом сроки выполнить обязанность по опубликованию своих расценок на оказываемые услуги и уведомить все избирательные комиссии, организующие выборы – только тогда данная типографская организация или индивидуальный предприниматель получает возможность изготавливать «совместные» агитационные материалы для кандидатов и избирательных объединений, участвующих в разных выборах.

Не получил должного толкования и вопрос о том, может ли законно изготовленный «совместный» агитационный материал, запрещенный к распространению, быть повторно «легализован» и распространен уже с соблюдением требований законодательства (например, если экземпляр материала предвыборной агитации не был представлен одним из субъектов в соответствующую избирательную комиссию, а остальные такое требование выполнили).

Таким образом, избирательным комиссиям полагаем необходимым урегулировать вопросы выпуска и распространения «совместных» агитационных материалов, в том числе, необходимо определить:

-что является «совместным» агитационным материалом (на одних и тех же выборах, на разных выборах);

-каков правовой режим изготовления и распространения «совместных» агитационным материалом (на одних и тех же выборах, на разных выборах);

-каков порядок и механизмы оплаты «совместных» агитационных материалов;

-каков порядок уведомления избирательной комиссии (избирательных комиссий) субъектами, выпускающими «совместные» агитационные материалы.

Рассмотрим, как на практике решаются подобные проблемные вопросы.

Так, в процессе избирательной кампании по выборам представительного органа г.Белогорск Амурской области поступила жалоба в отношении зарегистрированного кандидата Гаевой Л.Д. по поводу того, что 7 августа 2013 года на собственном оборудовании кандидата была выпущена агитационная листовка, также содержащая агитацию за другого кандидата, выдвинутого тем же избирательным объединением по тому же округу на тех же выборах – Рудя А.А., а также его изображение, наряду с изображением Мелюкова С.Ю., который возглавлял единый список кандидатов местного отделения этого избирательного объединения. Избирательная комиссия Амурской области Постановлением от 29 августа 2013 года № 137/990-5 признала законность оплаты вышеуказанного материала исключительно из средств избирательного фонда Гаевой Л.Д. Комиссия пришла к тому, что из положений пункта 2 статьи 50 и пункта статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ следует вывод о возможности оплаты расходов на проведение кандидатами

агитации за выдвинутого тем же избирательным объединением по тому же округу кандидата из средств своего избирательного фонда²²².

В 2012 году в Краснодарском крае был выпущен и распространялся совместный агитационный печатный материал кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края пятого созыва по Ейскому одномандатному избирательному округу № 24 В.В.Горяинова и Д.В.Старунова (4 страницы, заглавие - «Василий Горяинов – кандидат № 1»), оплата была произведена из избирательных фондов кандидатов в неравных долях. В региональном законодательном акте (части 9 статьи 39 Закона Краснодарского, посвященного выборам) предусмотрена возможность изготовления кандидатами агитационных печатных материалов общим тиражом, оплаченных совместно несколькими кандидатами из своих избирательных фондов (в долях, соответствующих объему агитации за каждого из кандидатов). Однако Избирательной комиссией Краснодарского края было обнаружено, что 4-я страница рассматриваемого материала оплачивалась из избирательного фонда Д.В. Старунова, тогда как содержала агитацию за кандидата В.В. Горяинова и могла быть оплачена только из его избирательного фонда. Указанный факт позволили комиссии признать брошюру «Василий Горяинов – кандидат № 1» изготовленной с нарушением требований законодательства о выборах (Постановление от 19 сентября 2012 года №64/666-5)²²³.

В ходе избирательных кампаний также возникает вопрос о возможности использовать печатные площади, эфирное время, выделенные кандидату, избирательному объединению для ведения агитации за другого кандидата, другое избирательное объединение.

222 ~ Постановление Избирательной комиссии Амурской области № 137/990-5 от 29.08.2013 // Официальный сайт Избирательной комиссии Амурской области – Режим доступа: <http://amur.izbirkom.ru/way/951692/sx/art/954394/cp/1/br/951681.html>.

223 ~ Постановление Избирательной комиссии Краснодарского края №64/666-5 от 19.09.2012 // Официальный сайт Избирательной комиссии Краснодарского края – Режим доступа: <http://ikkk.ru/Documents/Spor/?id=6584>.

В подобном случае Избирательная комиссия Республики Хакасия не усмотрела признаков противоправности в фактах публикации Региональным отделением Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Республике Хакасия в газете «Хакасия» от 23 августа 2013 года № 159 (22516) агитационных статей «ЗА! Республику Справедливости» и «ЕДРО-СОВСКИЕ» УЛОВКИ НЕИЗМЕННЫ» на печатной площади, предоставленной избирательному объединению бесплатно. В Постановлении от 30 августа 2013 года №103/784-6 сделан вывод о самостоятельности каждого избирательного объединения в определении содержания, форм и методов своей агитации, а также о неустановлении в указанных статьях признаков использования предоставленной Региональному отделению политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Республике Хакасия печатной площади для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, за другие избирательные объединения²²⁴.

В вышеприведенном примере, на наш взгляд, избирательной комиссией абсолютно верно применены законоположения о свободе выбора форм, методов и содержания агитационной деятельности. Закон не содержит каких-либо специальных требований относительно использования кандидатом выделенной ему на бесплатной основе печатной площади в СМИ, соответственно, в подобных случаях будет применяться названное общее правило.

Использование изображений в агитационных материалах

Некоторые проблемы в практике организации и проведения выборов порождает использование в агитационных материалах изображений:

- изображений детей (лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста),
- изображений физических лиц,
- изображений неопределенного круга лиц.

²²⁴ ~ Постановление Избирательная комиссия Республики Хакасия №103/784-6 от 30.08.2013 // Официальный сайт Избирательная комиссия Республики Хакасия – Режим доступа: <http://khakas.izbirkom.ru/way/940288/sx/po/940289/cp/21.html>.

Законодательное регулирование рассматриваемых вопросов и правоприменительная практика во многих случаях порождают неопределенность, что обуславливает необходимость формулирования правовых позиций избирательных комиссий.

Использование изображений детей

Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» существенно конкретизирует нормы избирательного законодательства, посвященные правовому статусу несовершеннолетних (детей) в избирательном процессе.

В редакции, действовавшей до августа 2005 года, названный Федеральный закон содержал лишь запрет на привлечение к предвыборной агитации несовершеннолетних. В настоящее время расширен предмет и пределы регулирования за счет введения ограничений на использование изображений и высказываний таких лиц в ходе проведения предвыборной агитации. Так, п. 6 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает следующие юридические запреты:

-запрет на привлечение к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет,

-запрет на использование изображений и высказываний таких лиц в агитационных материалах, за исключением случаев, предусмотренных подп. «д» п. 9 ст. 48 Закона.

Аналогичная юридическая норма содержится и в нормативно-правовых актах, регламентирующих проведение выборов Президента Российской Федерации (п. 6 ст. 49 ФЗ «О выборах Президента РФ»), выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (п. 9 ст. 55 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»), а также в нормативных правовых актах субъектов РФ о выборах (например, п. 7 ст.

48 Избирательного кодекса города Москвы, п. 7 ст. 33 Закона Московской области «О выборах депутатов Московской областной думы» и др.).

Как видно из конструкции указанной нормы, законодатель стремится запретить привлечение к предвыборной агитации лиц, не достигших возраста 18 лет. А использование изображений и высказываний он считает частным случаем такого привлечения: «Запрещается привлекать к предвыборной агитации ... лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет, в том числе использовать изображения и высказывания таких лиц в агитационных материалах», что представляется нелогичным. Не ясно, почему использование изображения или высказывания лица в агитационном материале означает, что само лицо привлекается к агитации (думается, что если бы речь шла о совершеннолетнем гражданине, дача согласия на использование его изображения также не свидетельствовала о привлечении самого лица к агитации). Тем более, что далее в той же статье 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» законодатель придерживается иного подхода, выделяя использование изображений и высказываний лица и фактически отделяя такое использование от привлечения лица к агитации. Так, запрещая определенным лицам вести агитацию, закон, тем не менее, разрешает использовать в агитационных материалах их высказывания, обнародованные до начала избирательной кампании. Использование же в агитации изображений (в том числе лиц, которым запрещено ведение агитации) вообще не ограничивается. Поэтому во время последних федеральных избирательных кампаний в агитационных материалах партий и кандидатов, размещавшихся в СМИ, использовались изображения лиц (в том числе Президента РФ), которым ведение агитации в СМИ запрещено.

Обращает на себя внимание разница в подходах между избирательным и рекламным законодательством. Федеральный закон «О рекламе» в определенных случаях вообще запрещает использовать образы несовершеннолетних – например, в рекламе алкогольной продукции (п. 1 ст. 21). Фе-

деральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», в свою очередь, запрещает использовать в агитационных материалах «изображения и высказывания лиц, не достигших возраста 18 лет на день голосования». Означает ли это, что кандидат (избирательное объединение) вправе использовать в своей избирательной кампании, например, фотографии или иные изображения детей десятилетней давности, при условии, что «бывший ребенок» - ныне взрослый, совершеннолетний гражданин предоставил такую фотографию из семейного архива и дал письменное согласие на использование его изображения соответствующему кандидату или избирательному объединению? Правоприменительная практика склонна трактовать формулировку закона как безусловный запрет на использование изображений детей, то есть на изображении не должно быть лиц, которые на дату изготовления такого изображения (фотографирования, видеосъемки и т.п.) являются не достигшими возраста 18 лет, что не соответствует буквальному толкованию анализируемой нормы пункта 6 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Рассматриваемый вопрос требует уточнения либо на уровне законодательного регулирования либо в форме правовых позиций избирательной комиссии.

Вопрос о формах привлечения несовершеннолетних к предвыборной агитации не вызывает особых дискуссий. В частности, Центральная избирательная комиссия России в Рекомендациях 2006 года по некоторым вопросам применения Кодекса РФ об административных правонарушениях избирательными комиссиями²²⁵ отмечает, что такое привлечение может выражаться в:

-предоставлении возможности для непосредственного участия указанных лиц в предвыборной агитации, а именно: распространении призывов голосовать за или против кандидата, избирательного объединения в устных выступлениях,

²²⁵ ~ См.: Протокол заседания Центризбиркома РФ от 27.09.2006 г. № 187-4-4 «О рекомендациях по некоторым вопросам применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях избирательными комиссиями» // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

в печати и в теле- или радиоэфире, во время массовых мероприятий, иным не запрещенным законом способом;

-участии в действиях, организационно и технически обеспечивающих агитационные мероприятия, т.е. являющихся вспомогательными по отношению к собственно агитации (в том числе, участии в распространении листовок, агитационной символики и агитационных материалов, в обеспечении подготовки и проведения митингов, демонстраций).

В практике проведения избирательных кампаний использование положительных высказываний лиц, не достигших 18-летнего возраста, о кандидате не распространено, поскольку не способно оказать сколько-нибудь существенного влияния на волеизъявление избирателей и результаты проводимых выборов. Однако, использования изображений несовершеннолетних в агитационных материалах кандидатов – явление востребованное с точки зрения создания положительного имиджа для соискателя выборной государственной или муниципальной должности.

Данная проблема, безусловно, актуальна не только с научно-теоретической, но и с практической точки зрения. Действующая редакция избирательного закона, детализируя правовое регулирование вопроса использования изображений детей в предвыборной агитации, тем не менее, оставляет ряд нерешенных вопросов.

Одним из таких вопросов, по нашему убеждению, является проблема толкования термина «изображение детей», так как дефиниция понятия «изображение» и, в частности, «изображение детей» в избирательном законодательстве отсутствует. Закон использует понятие «изображения лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет», не тождественное понятию «изображение детей». Как известно, при нынешнем уровне научно-технического развития общества, изображение любого лица может быть получено при помощи различного рода технических или художественно-изобразительных средств. Так, это может быть фото-, видеоизображение лица, портрет, карандашный набросок, карикатура

или шарж, сохраняющий портретное сходство с оригиналом и т.д. Возникает вопрос: какого рода изображения несовершеннолетних (детей) недопустимо использовать в агитационных материалах кандидатов?

В практике избирательных кампаний имеются три вида агитационных материалов, в которых используются изображения детей:

1. Агитационные печатные материалы (плакаты, афиши, листовки и т.п.).

2. Видеоматериалы агитационного характера (рекламные ролики кандидатов).

3. Иные агитационные материалы, которые затруднительно однозначно отнести к печатным (например, баннер, штендер, маркиза и т.п.), комбинированные по своей сути.

Во всех перечисленных случаях кандидат может разместить и довести до сведения потенциального избирателя изображения детей. Однако, само изображение может быть различным, принимая во внимание те средства обработки графической информации, которые доступны сегодня всем и применяются практически в каждой избирательной кампании. Общеизвестно, что фото- или видеоизображение может быть подвергнуто компьютерной обработке в графическом редакторе, что существенным образом изменяет первоначальное изображение с целью улучшить, приукрасить графический объект, сделать его более броским и привлекательным. Кроме того, в своих агитационных материалах кандидат может использовать изображения детей, созданные при помощи компьютерной графики или изобразительного искусства и не имеющие никакого отношения к реально существующим детям, анимированные изображения.

Будут ли положения статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» относиться и к такому, «переработанному» изображению?

Ответ на данный вопрос можно попытаться отыскать при внимательном анализе и буквальном толковании текста За-

кона. Так, Закон не использует термин «изображение детей», а говорит «изображение лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет». Следовательно, при буквальном толковании нормы п. 6 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» речь идет об уже имеющихся или специально изготовленных для целей избирательной кампании фото- или видеоизображениях реально существующих детей, т.е. о несовершеннолетних, которые существуют в действительности и которых можно индивидуализировать (установить их фамилии, имена, отчества, дату рождения и другие данные биографического характера). Все остальные художественные или компьютерные графические объекты не являются изображениями детей в том смысле, который подразумевается Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Подобное толкование норм избирательного закона порождает ещё одну проблему практического характера: необходимо ли заявителю при обжаловании незаконно изготовленного агитационного материала, содержащего изображения детей, подтверждать, тем или иным образом представлять данные, свидетельствующие о том, что на агитационном материале кандидата изображен реально существующий ребенок (дети), индивидуализирующие данного конкретного ребенка (детей) и подтверждающие факт недостижения указанным ребенком (детьми) восемнадцатилетнего возраста на день голосования. Положительный ответ на данный вопрос напрашивается, однако фактически означает неоправданные трудности заявителя, порожденные дополнительным требованием индивидуализировать ребенка (указав его фамилию, имя, отчество, дату рождения и другие данные, которых может и не быть в распоряжении заявителя). Нетрудно предположить, что в отсутствие доказательств противного, практически невозможно опровергнуть возражения кандидата о том, что размещенный в агитационном материале объект компьютерной графики либо лицо не является ребенком (например, изображен карлик, лилипут, ростовая кукла, мане-

кен и т.п.) и, следовательно, ограничения, предусмотренные пунктом 6 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» (и соответствующими нормами иных федеральных и региональных законов), на него не распространяются. Имеющиеся технические средства экспертного исследования, в принципе, способны дать достоверное заключение о том, изображен ли на агитационном материале кандидата именно ребенок, либо имел место плод художественного вымысла, творение компьютерных технологий. Вместе с тем, практическая возможность применения подобных методов экспертной оценки вызывает серьезные сомнения ввиду их долговременности, затратности, с одной стороны, и скоротечности избирательной кампании – с другой.

Ситуация осложняется тем, что однозначная судебная и правоприменительная практика по данному вопросу, а также разъяснения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отсутствуют (по-видимому, вследствие излишне специфичного предмета нормативного регулирования и сравнительно недолгого времени с момента введение в действие рассматриваемой правовой нормы).

Известны случаи, когда избирательными комиссиями норма пункта 6 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» трактовалась излишне широко. Например, 26 сентября 2009 года уполномоченным членом избирательной комиссии Тульской области был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 5.12 КоАП РФ, в отношении регионального отделения партии «Справедливая Россия» в связи с тем, что в агитационном видеоматериале, распространенном на канале телевидения (на телеканалах ГТРК «Тула» и ГУТО «Телеканал «Тула»), использовано мультипликационное изображение лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет. В ходе проверки по жалобе уполномоченного представителя регионального отделения партии «Единая Россия» (обжаловавшего данный видеоролик партии-конкурента) было установлено, что агитационный ролик в сюжете о необходимости

строительства нового жилья содержал мультипликационное изображение двух детей. Избирательная комиссия Тульской области пришла к выводу, что это является нарушением требования, предусмотренного п. 6 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с постановлением избирательной комиссии Тульской области от 25.09.2009 г. № 73-7 материал проверки был передан уполномоченному члену комиссии для рассмотрения в соответствии с КоАП РФ и решения вопроса о составлении протокола об административном правонарушении, а в правоохранительные органы и организации телевидения было направлено представление о пресечении распространения агитационного материала. После чего 8 октября 2009 года дело об административном правонарушении было рассмотрено мировым судьей судебного участка № 72. Суд пришел к выводу, что в пункте 6 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» речь идет о запрете привлекать к предвыборной агитации физических лиц (граждан), которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет, а мультипликационных героев видеоролика нельзя считать физическими лицами (гражданами). Соответственно, производство по делу было прекращено за отсутствием события административного правонарушения. Данное решение обжаловано не было²²⁶.

В приведенном примере обращает на себя внимание различие подходов к толкованию нормы права со стороны избирательной комиссии и суда. Кроме того, под вопросом правомерность составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ членом избирательной комиссии Тульской области, поскольку данная норма предусматривает ответственность за распространение с нарушением требований закона печат-

226 ~ См.: Овчинников Н.И., Федосеева В.А. Нарушения законодательства о выборах и референдумах. Вопросы административной ответственности: Научно-методическое пособие / Н.И. Овчинников, В.А. Федосеева – Тула: Тульский полиграфист, 2011. С. 106-107.

ных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и не относится к случаям размещения предвыборной агитации в СМИ (на телеканале, как в данном случае). Формально, в случае нарушения правил использования изображений физических лиц при проведении агитации на каналах организаций телерадиовещания протокол об административном правонарушении следовало составлять по ст. 5.8 КоАП РФ (в случае наличия действительного нарушения закона). Кроме того, применительно к рассмотренной ситуации возникает закономерный вопрос – вправе ли была избирательная комиссия после принятия решения но до рассмотрения мировым судом протокола об административном правонарушении направлять в правоохранительные органы и организации телевидения представление о пресечении распространения агитационного материала? В рассмотренном случае такие действия создали избирательному объединению необоснованные препятствия в осуществлении законной предвыборной агитации (тогда как в случае подтверждения мировым судом законности решения избирательной комиссии такие действия избирательной комиссии можно расценивать как обоснованные). Не урегулирован и вопрос о том, каков должен быть механизм компенсации «пострадавшему» избирательному объединению в связи с незаконными действиями избирательной комиссии (учитывая, что в настоящее время ни законодательством ни практикой таких компенсаторных механизмов не предусмотрено)? Может ли таким механизмом быть предоставление за счет избирательной комиссии бесплатного эфирного времени для трансляции «оправданного судом» видеоролика?

Подобного рода неточности и ошибки в деятельности избирательных комиссий, к сожалению, не редки. Обычно они вызваны недостаточным пониманием специфики правового регулирования вопросов предвыборной агитации и ошибочным распространением специальных норм, касающихся того или иного способа (метода) предвыборной агитации на «смежные» отношения. Так, применительно к рассматриваемому вопросу, нормы пункта 6 статьи 48 ФЗ «Об основных

гарантиях избирательных прав...» носят общий характер и распространяются на все формы и методы предвыборной агитации, предусмотренные пунктом 3 статьи 48 названного Закона, в том числе на предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях (подп. «а» п. 3 ст. 48 Закона), а так же на агитацию посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов (подп. «в» п. 3 ст. 48 Закона). При этом названным Законом предусмотрено различное правовое регулирование предвыборной агитации, осуществляемую данными методами:

-агитация на каналах организаций телерадиовещания (ст. ст. 50, 51 Закона), агитация в периодических печатных изданиях (ст. 50, 52 Закона);

-агитация посредством выпуска и распространения, печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов (ст. 54 Закона).

То есть требования статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не распространяются на агитацию, осуществляемую на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, в том числе требования:

-о предоставлении в избирательную комиссию до начала распространения экземпляра агитационного материала и сведений об его изготовителе и заказчике;

-о предоставлении в избирательную комиссию согласий физических лиц на использование изображений и положительных высказываний;

-о наличии в агитационном материале «выходных данных», содержащих сведения об изготовителе, заказчике, тираже, дате выпуска, информации об оплате за счет средств избирательного фонда.

Таким образом, возникает закономерный вопрос о соотношении данного правового регулирования с нормами ста-

тьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», а именно: является ли агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях выпуском агитационных материалов либо она является агитацией в форме использования эфирного времени и печатной площади (особым видом агитационной деятельности)? Является ли результат такой агитации (то есть телепрограмма, ролик, газетная публикация) агитационным печатным, аудиовизуальным или иным агитационным материалом?

С точки зрения структуры нормативного акта агитация через СМИ – это особая форма предвыборной агитации, имеющая отдельное правовое регулирование. С точки зрения содержания пункта 9 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» агитация в СМИ является размещением агитационного материала на канале организации телерадиовещания либо в периодическом печатном издании. Такая неопределенность создает правоприменителям трудности при квалификации административных правонарушений по ст. ст. 5.8 и 5.12 КоАП РФ.

Необходимо иметь в виду, что запрет на использование кандидатом изображений несовершеннолетних детей не носит абсолютного характера: подпункт «д» пункта 9 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наделяет кандидата правом использования своего изображения, изображения со своим супругом, детьми (в том числе и не достигшими возраста 18 лет), родителями и другими близкими родственниками, а также среди неопределенного круга лиц. Аналогичное по содержанию право принадлежит и политической партии (избирательному объединению) в отношении каждого кандидата, выдвинутого ею по одномандатному избирательному округу или в составе списка кандидатов (партийного списка).

Таким образом, кандидат при осуществлении агитационной деятельности может законно использовать в содержании собственных агитационных материалов изображения детей, не являющихся его родственниками по прямой нисходящей

линии (т.е. не только собственных сыновей, дочерей, усыновленных или удочеренных детей), а также иных детей, в отношении которых у кандидата наличествует близкое родство. Такой вывод следует из вышеприведенной нормы Закона, поскольку дети также могут являться «другими близкими родственниками» кандидата, тем более что Закон не уточняет степень близости родства и не содержит четких критериев, его определяющих. Нам не кажется уместным в правоприменительной практике избирательных отношений, используя принцип аналогии закона, руководствоваться перечнем близких родственников, предусмотренным п. 4 ч. 1 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (т.е. относить к ним лишь супруга, супругу, родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и родных сестер, дедушку, бабушку, внуков). Следовательно, необходимо признать допустимым и законным использование кандидатом изображений не только собственных внуков (правнуков), но и иных родственников-детей (например, троюродного племянника и т.п.). Таким образом, использование совместных изображений кандидатов со своими несовершеннолетними детьми не является единственным допустимым с точки зрения закона случаем использования изображений несовершеннолетних в агитационных материалах.

В соответствии с п. 3 ст. 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», кандидат обязан представить в соответствующую избирательную комиссию экземпляры агитационных материалов до начала их распространения, что следует рассматривать как форму государственного контроля за соблюдением законодательства при изготовлении и размещении агитационных материалов. Однако избирательное законодательство не обязывает зарегистрированного кандидата каким-либо образом документально подтверждать или доказывать избирательной комиссии факт наличия родства кандидата с ребенком, изображенным на агитационном материале кандидата (от кандидата не требуется представление юридически значимого

подтверждения наличия в генеалогии кандидата и ребенка общих предков).

Оговорка в подп. «д» п. 9 ст. 48 Федерального закона относительно допустимости использования кандидатом своего изображения среди неопределенного круга лиц также предоставляет массу правовых возможностей для помещения на плакате, листовке, буклете или ином агитационном печатном или видеоматериале кандидата «случайно» попавших в кадр несовершеннолетних.

Кроме того, действующее избирательное законодательство Российской Федерации не налагает никаких правовых ограничений на использование кандидатом в агитационных целях собственного изображения. Ни одна избирательная кампания кандидата при проведении выборов любого уровня не обходится без широкого распространения изображений кандидата на территории соответствующего избирательного округа, что, безусловно, работает на имидж выдвинутого кандидата, повышает рейтинг его узнаваемости и способно оказать влияние на результаты выборов. При этом кандидат вправе использовать в целях проведения предвыборной агитации абсолютно любое свое изображение, в том числе, изображения в возрасте моложе 18 лет. В практике проведения избирательных кампаний широко распространены агитационные буклеты кандидатов, в которых соискатель выборной должности рассказывает об основных вехах собственного жизненного пути, трудовой биографии и личной жизни, сопровождая агитационный текст фотоснимками из семейного архива. Закон, по сути, разрешает использовать любые изображения лиц, достигших на день голосования 18 лет, например архивные фотографии или видеозаписи, где они изображены еще детьми. В изложенном контексте, с известной долей юмора, можно представить себе агитационный плакат, изображающий кандидата, держащего на коленях замечательного розовощекого малыша, где оба изображения (и кандидата, и ребенка) будут изображениями самого кандидата в разном возрасте. Такой агитационный материал изготовить при использовании современных технологий фотосовмеще-

ния и компьютерной графики не составляет труда. Распространение подобного агитационного материала (плаката, буклета и т.п.) не будет являться нарушением избирательного закона, поскольку кандидат использовал только собственное изображение.

При реализации норм избирательного законодательства о запрете использования в агитационных материалах кандидатов изображений детей, необходимо иметь в виду следующее:

Показателем действенности любой запретительной юридической нормы является, прежде всего, наличие практически применимых механизмов её реализации и гарантирования. Это достигается путем установления вида и характера юридической ответственности за нарушение запрета. Применительно к избирательным нормам, регулирующим процедуру использования изображения детей в предвыборной агитации кандидатов и политических партий, наличие и действенность подобного рода механизма вызывает большие сомнения.

Прежде всего, это связано с тем, что за нарушение порядка использования изображений детей в предвыборной агитации может наступить лишь административная ответственность. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит на данный счет две нормы – общую и специальную:

1. Норма статьи 5.8 КоАП РФ, предусматривающую ответственность за нарушение предусмотренных законодательством о выборах порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и радиовещание, и в периодических печатных изданиях.

2. Норма статьи 5.12 КоАП РФ, предполагающую ответственность за изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах (в том числе часть 1 названной статьи, прямо предусматривающая ответственность за рас-

пространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении).

Однако в качестве санкции административно-правовой ответственности правонарушителю – физическому лицу (в том числе, кандидату) грозит лишь административный штраф, максимальный размер которого не превышает полторы тысячи рублей (ст. 5.8 КоАП РФ, ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ), что является незначительной суммой, если сопоставить с размером избирательного фонда кандидата.

Незаконное использование кандидатом в агитационных материалах изображений несовершеннолетних не может повлечь за собой каких-либо более серьезных мер юридической ответственности: отмены регистрации кандидата, отмены результатов выборов.

Подобного рода нарушения не относятся к числу оснований для отмены судом решения о результатах выборов, предусмотренных ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». В практике реализации норм избирательного закона делались попытки оспорить результаты выборов по мотивам нарушения победившим кандидатом положений п. 6 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» на основании п. 3 ст. 77 Закона, в соответствии с которым отмена судом решения об итогах голосования может быть осуществлена на основании других (чем указанные в п. 2 ст. 77 Закона) нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей²²⁷. Однако, Верховным Судом Российской Федерации указанные доводы не отнесены к числу обстоятельств, влекущих отмену результатов выборов.

227 ~ См.: Определение Верховного Суда РФ от 02.12.2005 г. № 7-Г05-17, Определение Верховного Суда РФ от 20.09.2006 г. № 67-Г06-13 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

Это позволяет кандидату ощущать полную безнаказанность и создает возможность без риска идти на умышленное нарушение «малозначительной» нормы избирательного законодательства об использовании изображений детей, поскольку:

1. Ничего серьезного за нарушение указанного запрета кандидату не грозит.

2. Тираж «сомнительного» агитационного материала может быть спокойно распространен до момента применения к кандидату любых ограничительных либо запретительных мер, административной ответственности.

Можно сделать вывод, что в настоящее время не создан действенный юридический механизм реализации запретительной избирательной нормы, предполагающей ограничения на использование изображений несовершеннолетних в агитационных материалах кандидатов.

Действующий закон фактически легализует возможность использования образов (изображений) несовершеннолетних в предвыборной агитации, и, следовательно, запрет не направлен на ограждение конечных потребителей агитационных материалов (т.е. избирателей) от продукции подобного рода.

Использование изображений физических лиц в агитационных материалах

Во многом, правовая неопределенность в сфере реализации норм избирательного законодательства, касающихся использования в агитационных материалах изображений физических лиц, аналогична проблемам использования в предвыборной агитации изображений детей. К данной сфере можно отнести неопределенность понятия «изображение физического лица», используемого в пункте 9 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Понятие «физическое лицо» определено в действующем законодательстве. Так, например, глава 3 Гражданского кодекса РФ (часть первая) отождествляет физическое

лицо и гражданина. В более широком смысле физическое лицо – это человек, субъект права, носитель прав и обязанностей. Таким образом, термин «изображение физического лица» должен иметь отношение к человеку – представителю биологического вида *Homo Sapiens*, вне зависимости от его принадлежности к гражданству государства или иных обстоятельств.

Вместе с тем, вышеизложенное не дает однозначного ответа, что считать изображением физического лица в агитационных материалах и каковы критерии их ограничения от иных изображений:

-является ли необходимым условием идентификация изображенного в агитационном материале лица (установление его личности и т.п.) и является ли отсутствие таких данных основанием признания агитационного материала незаконным и запрета его распространения;

-можно ли считать изображением физического лица изображение, на котором не различимо лицо человека (либо в силу ракурса съемки, либо в случае умышленного искажения черт лица человека, в том числе с использованием технологий компьютерной обработки изображений);

-является ли изображением физического лица изображение, полностью созданное при помощи современных цифровых технологий.

На данный счет существует разнообразная судебная и правоприменительная практика. Например, 26 сентября 2009 года уполномоченным членом избирательной комиссии Тульской области был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ в отношении регионального отделения партии «Справедливая Россия» за распространение печатного агитационного материала с нарушением требования закона к использованию в нем изображения физического лица. Указанный агитационный печатный материал – баннер «Последнего даже вор не берет», содержащий изображение физического лица («бабушки»). Однако, документ, подтверждающий согла-

сие данного лица на использование его изображения не был представлен в избирательную комиссию Тульской области вместе с экземпляром агитационного материала, чем нарушено требование пункта 9 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». В соответствии с постановлением избирательной комиссии Тульской области от 25.09.2009 г. № 73-10 материал был передан уполномоченному члену избирательной комиссии для рассмотрения и решения вопроса о составлении протокола об административном правонарушении. 8 октября 2009 года дело об административном правонарушении было рассмотрено мировым судьей судебного участка № 72. Судом было установлено, что в нескольких местах Тульской области был размещен баннер с изображением пожилой женщины «Последнее даже вор не берет», что подтверждает факт распространения агитационного материала с изображением физического лица, без предоставления ее согласия. При этом суд отметил, что утверждение представителя партии «Справедливая Россия» о том, что изображение пожилой женщины создано посредством компьютерной графики, ничем не подтверждено. Постановлением мирового судьи региональное отделение партии «Справедливая Россия» было признано виновным, назначено административное наказание в виде штрафа в размере 55 000 рублей. Данное решение обжаловано не было²²⁸.

В анализируемом примере суд возложил обязанность доказывания обстоятельств, связанных с использованием изображения физического лица, на избирательное объединение, выпустившее данный агитационный материал. При этом, суд не пояснил, что должно являться таким доказательством, подтверждающим факт создания изображения пожилой женщины («бабушки») в агитационном материале посредством технологий компьютерной графики. При этом, сам мировой суд, очевидно, не использовал никаких специ-

228 ~ См.: Овчинников Н.И., Федосеева В.А. Нарушения законодательства о выборах и референдумах. Вопросы административной ответственности: Научно-методическое пособие / Н.И. Овчинников, В.А. Федосеева – Тула: Тульский полиграфист, 2011. С. 108.

альных средств доказывания, технологий либо технических средств для того, чтобы установить данное обстоятельство, а избирательная комиссия не несла брeмени доказывания факта использования изображения без согласия физического лица. Лицо, изображенное на баннере «Последнее даже вор не берет» было «по умолчанию» сочтено «физическим лицом», чье изображение использовалось без согласия.

Данный пример является показательным с точки зрения имеющейся правовой неопределенности в применении нормы пункта 9 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», нуждающейся в урегулировании в форме правовой позиции избирательной комиссии.

Другой особенностью использования изображений и высказываний физических лиц, предусмотренной пунктом 9 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», является необходимость получения письменного согласия такого физического лица на использование его изображения и высказываний о кандидате либо об избирательном объединении. В правоприменительной практике на данный счет возникает правовая неопределенность, связанная с механизмами реализации указанной нормы законодательства о выборах.

Форма, содержание данного согласия физического лица, объем сведений о физическом лице, необходимых для указания в согласии на использование изображений и высказываний, не урегулированы законодательно и не разъяснены в форме правовых позиций избирательных комиссий.

Не решен вопрос о том, каким должен быть объем сведений о физическом лице, подлежащий указанию в согласии и необходимый для идентификации физического лица. Можно предположить, что минимально необходимым объемом сведений являются фамилия и год рождения (либо дата рождения) – последнее необходимо для подтверждения того, что лицо, дающее согласие, достигло совершеннолетия либо достигнет возраста 18 лет на день голосования. В отношении всех остальных сведений такая определенность отсутствует:

-не ясно, необходимо ли в согласии указывать имя и отчество лица (либо достаточно указать наряду с фамилией инициалы);

-требуется ли указывать гражданство лица (поскольку закон не содержит ограничений по признаку гражданства при использовании изображений и высказываний физических лиц в агитационных материалах);

-необходимо ли указывать дополнительные идентифицирующие сведения (адрес места жительства, паспортные данные, место работы или род занятий), а также номер телефона (для того, чтобы обеспечить избирательной комиссии возможность связаться с физическим лицом, давшим согласие).

Применительно к содержанию согласия на использование изображений и высказываний физических лиц, А.Ю. Бузин полагает необходимым указывать в согласии дату рождения и адрес проживания разрешающего лица²²⁹.

Очевидно, что такое согласие может быть сформулировано в произвольной (но обязательно письменной) форме, но должно содержать указание на вид и объем разрешенного использования:

-изображения (либо конкретное индивидуально-определенное изображение);

-высказывания (любые положительные высказывания либо определенные высказывания, в том числе в виде цитирования).

Не определено, должна ли соответствующая избирательная комиссия, в которую представлен экземпляр агитационного материала и согласие физического лица на использование изображений и высказываний, предпринимать какие-либо действия, направленные на проверку достоверности сведений, содержащихся в данном согласии, а также само согласие на предмет подложности. В настоящее время правоприменительная практика исходит из того, что юридически значимым обстоятельством является только факт на-

²²⁹ ~ См.: Бузин А.Ю. *Административные избирательные технологии и борьба с ними*. – М.: Центр «Панорама», 2007. С. 195.

личия или отсутствия таких согласий и своевременность их представления в комиссию в случаях, когда их содержания агитационного материала (печатного, аудиовизуального или иного) усматривается необходимость наличия такого согласия. То есть проверка избирательной комиссии проводится по простому принципу: «количество лиц, изображенных в агитационном материале и не являющихся кандидатами либо родственниками кандидатов, должно совпадать с количеством согласий, представленных вместе с агитационным материалом». Если у избирательной комиссии возникают сомнения в подложности представленного кандидатом либо представителем избирательного объединения согласий физических лиц (например, несколько согласий заполнены одинаковым почерком; в системе «ГАС-Выборы» отсутствуют сведения о лице, указанном в таком согласии и т.п.) то такие сомнения трактуются в пользу соответствующего кандидата либо избирательного объединения, поскольку ни законодательно, ни в форме правовых позиций не регламентирован порядок проверки и принятия избирательной комиссией решений в подобного рода ситуации. Только в случае, если в избирательную комиссию поступило личное письменное заявление или официальное обращение лица, изображенного в агитационном материале лица об оспаривании факта дачи письменного согласия – тогда избирательная комиссия вправе признать такой агитационный материал незаконным и запретить его распространение на основании нарушения требований пункта 9 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кроме того, не определено однозначным образом толкование нормы п. 9 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», в части необходимости наличия согласия физического лица в зависимости от содержания агитационного материала, а именно:

- в отношении изображений физических лиц согласие на использование изображения требуется в любом случае нали-

чия такого изображения (за исключением изображения кандидата и его родственников);

-в отношении высказываний физических лиц такая определенность отсутствует.

Подтверждения письменным согласием требуют только высказывания физического лица о кандидате либо об избирательном объединении. То есть законом определена тематика таких высказываний (положительных, отрицательных или нейтральных по эмоциональной тональности). Следовательно, исходя из буквального толкования анализируемой нормы закона, все иные высказывания физических лиц (не являющиеся высказываниями о кандидатах либо об избирательном объединении) не требуют подтверждения письменным согласием такого лица – автора высказывания. К примеру, если в агитационном материале лицо высказывается не о кандидате и не об избирательном объединении (партии), а о своей профессиональной или общественной деятельности, политике в целом, экономике, развитии региона и т.д., то использование таких высказываний в агитационных целях не требует получения письменного согласия. Зачастую, избирательные комиссии исходят из расширительного толкования данной нормы и требуют наличие письменного согласия во всех случаях (независимо от содержания приведенного высказывания), руководствуясь принципом: «лучше представить лишнее согласие, чем рисковать запретом агитационного материала».

Не определено однозначным образом и на практике определяется в каждой конкретной ситуации, что именно считать «высказыванием» физического лица (и как отделить собственно «высказывание» от иной текстовой информации, содержащейся в агитационном материале): является ли «высказыванием» физического лица только дословная цитата в форме прямой речи, либо косвенная речь или близкий к исходному тексту пересказ содержания выступления или реплики лица тоже будет являться «высказыванием»?

*Использование изображений кандидатов среди
неопределенного круга лиц*

Определенные сложности возникают в практике деятельности избирательных комиссий при осуществлении контроля за соблюдением действующего избирательного законодательства в связи с представлением в избирательную комиссию печатных агитационных материалах, содержащих фотографические изображения значительного количества физических лиц, принимающих участие в массовых мероприятиях.

Индивидуализация некоторых из изображаемых на таких фотографиях лиц затруднений не вызывает, вместе с тем, определение точного количества изображений людей не представляется возможным.

В избирательном законодательстве использование изображения физического лица возможно только с его письменного согласия (п. 9 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»). Закон устанавливает данное требование применительно к любым физическим лицам, в том числе и не обладающим активным или пассивным избирательным правом в Российской Федерации: иностранных граждан (в том числе иностранных политических деятелей, иных лиц, обладающих известностью), бипатридов (лиц с двойным гражданством), апатридов (лиц без гражданства).

Указанное требование, в соответствии с подп. «д» п. 9 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» не распространяется на использование кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим кандидата, федеральный список кандидатов, изображений кандидата (кандидатов), включенного (включенных) в этот список среди неопределенного круга лиц. Соответственно, если кандидат изображен среди неопределенного круга лиц, то предоставление согласия таких лиц не требуется.

Однако, предусматривая указанную норму, федеральный законодатель не раскрывает правоприменителю содержание понятия «неопределенный круг лиц». Вместе с тем, понятие

«неопределенный круг лиц» достаточно широко применяется не только в избирательном законодательстве, но и в других отраслях законодательства: в гражданском процессуальном праве (ч. 1 ст. 45, ч. 3 ст. 131 Гражданского процессуального кодекса РФ), законодательстве об информации (п. 9 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации») и др. В данных нормативных правовых актах дефиниция указанного понятия также не содержится.

Если под «неопределенным кругом лиц» понимать такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), то возникает вопрос: неопределенность в таком случае должна иметь количественный или качественный характер? То есть в данном случае невозможным должно быть определение либо количества изображенных лиц, или же индивидуализация конкретных изображений граждан?

Ситуация усложняется, если отсутствуют достоверные данные о наличии или отсутствии на таких изображениях кандидатов. Учитывая, что, например, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации федеральные списки зарегистрированных кандидатов включают в себя значительное число физических лиц (до нескольких сотен граждан Российской Федерации), не всегда возможным представляется достоверно определить наличие или отсутствие на «массовом» снимке или кадре изображении кандидата, включенного в список кандидатов. Аналогичная ситуация сохраняется и при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и даже при проведении муниципальных выборов по пропорциональной либо смешанной избирательной системе. Так, например, при проведении выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва, состоявшихся 8 сентября 2013 года, количество кандидатов, включенных в список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением должно было составлять не менее 43 и не более 57 кандидатов.

Помимо указанного, вопросы вызывает применимость норм избирательного и гражданского законодательства в части использования изображений физического лица, полученных при съемке, которая производилась в местах, открытых для свободного посещения, или на публичных мероприятиях (собраниях, съездах, конференциях, концертах, представлениях, спортивных соревнованиях и других подобных мероприятиях).

В данном случае возникает проблема коллизии соответствующей нормы избирательного законодательства и нормы гражданского законодательства, поскольку порядок размещения в агитационных печатных материалах изображений неопределенного круга физических лиц, полученных в местах, открытых для свободного посещения, или на публичных мероприятиях (собраниях, съездах, конференциях, концертах, представлениях, спортивных соревнованиях и других подобных мероприятиях) законодательством о выборах, в отличие от гражданского законодательства РФ, специально не регламентируется. Смысл указанной правовой коллизии заключается в неполном соответствии правового регулирования указанного вопроса и законодательства Российской Федерации о неприкосновенности частной жизни, охране изображения гражданина. Так, согласно п. 2 ст. 150 ГК РФ неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, право на имя, иные перечисленные в этой норме личные неимущественные права и другие нематериальные блага защищаются в соответствии с Кодексом и другими законами в случаях и порядке, ими предусмотренных, а также в тех случаях и в тех пределах, в каких использование способов защиты гражданских прав вытекает из существа нарушенного нематериального права и характера последствий этого нарушения.

К сведениям, неприкосновенность которых специально охраняется законами Российской Федерации, относятся, например, сведения, включенные в Перечень сведений конфиденциального характера, утвержденный Указом Президента

Российской Федерации от 6 марта 1997 г. N 188 (правда, указанные случаи неприменимы к избирательным правоотношениям).

Следует отметить, что Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. N 231-ФЗ Гражданский кодекс Российской Федерации дополнен ст. 152.1, в силу которой обнаружение и дальнейшее использование изображения гражданина (в том числе его фотографии, а также видеозаписи или произведения изобразительного искусства, в которых он изображен) допускаются только с согласия этого гражданина. После смерти гражданина его изображение может использоваться только с согласия детей и пережившего супруга, а при их отсутствии - с согласия родителей. Такое согласие не требуется в случаях, когда:

1) использование изображения осуществляется в государственных, общественных или иных публичных интересах;

2) изображение гражданина получено при съемке, которая проводится в местах, открытых для свободного посещения, или на публичных мероприятиях (собраниях, съездах, конференциях, концертах, представлениях, спортивных соревнованиях и подобных мероприятиях), за исключением случаев, когда такое изображение является основным объектом использования;

3) гражданин позировал за плату.

Эти положения российского законодательства соответствуют положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 8) и позиции Европейского Суда по правам человека (далее - ЕСПЧ): концепция частной жизни распространяется на аспекты, относящиеся к установлению личности, в частности, на имя лица, его физическую и психологическую неприкосновенность, на изображение лица (например, постановления ЕСПЧ по делу Бургхартц против Швейцарии от 22 февраля 1994 г., по делу Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии от 24 июня 2004

г., по делу Шюссель против Австрии от 21 февраля 2002 г.)²³⁰.

Применительно к ситуациям, возникающим в ходе проведения выборов в Российской Федерации, необходимо учитывать, что в большинстве случаев такое изображение физического лица в силу подп. 2 ст. 152.1 Гражданского кодекса РФ не является основным объектом использования, поскольку при его помещении в агитационных материалах кандидата основным объектом использования является изображение самого кандидата (кандидатов), их публичной и социально значимой деятельности. Вместе с тем, понятие «основной объект использования» гражданским законодательством не конкретизировано и, фактически, оставляется на усмотрение правоприменителей. Следовательно, в период избирательной кампании не исключены обращения в суд заинтересованных лиц с исками о защите нематериальных благ, перечисленных в ст. 150 ГК РФ, нарушенных в связи с распространением изображений гражданина, полученных без его письменного согласия.

Предвыборная агитация является предметом мониторинга, в первую очередь, избирательных комиссий.

Содержание агитационных материалов кандидатов и избирательных объединений судебного рассмотрения не так часто, и лишь в случаях, когда допускаемые нарушения являются основаниями отказа в регистрации или отмены регистрации кандидата, избирательного объединения, например:

- выпуск и распространение кандидатом (избирательным объединением) агитационных материалов, не оплаченных из избирательного фонда, с использованием денежных средств, превышающих 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

- выпуск и распространение агитационных материалов,

²³⁰ ~ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ «Обзор практики рассмотрения судами Российской Федерации дел о защите чести, достоинства и деловой репутации, а также неприкосновенности частной жизни публичных лиц в области политики, искусства, спорта» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2007 г. № 12.

нарушающих требования пунктов 1 и 1.1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в том числе агитационных материалов, изготовленных с нарушением законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности, законодательства о противодействии экстремистской деятельности);

-выпуск и распространение агитационных материалов, содержащих признаки подкупа избирателей;

-выпуск и распространение агитационных материалов, содержащих предвыборную агитацию с использованием преимуществ должностного положения.

В остальных случаях обеспечение законности деятельности субъектов избирательного процесса (кандидатов, избирательных объединений, организаций СМИ, избирателей) в сфере выпуска и распространения агитационных материалов – обязанность соответствующих избирательных комиссий – избирательной комиссии, организующей выборы и избирательных комиссий, на которые возложены полномочия по регистрации кандидатов (территориальные и окружные избирательные комиссии) (Так, согласно части 3 статьи 54 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением, в соответствующую избирательную комиссию).

Актуальность правовых позиций избирательных комиссий на данной стадии избирательного процесса и их необходимость в данной сфере общественных отношений велика, учитывая, что:

1. Требования законодательства, устанавливающие правовой режим предвыборной агитации посредством выпуска и

распространения агитационных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов длительное время остаются неизменными;

2. Судебная практика и правовые позиции судов (в том числе Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 г. № 5 (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.02.2012 г. № 3) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») лишь частично затрагивает данную сферу.

В целом, избирательные комиссии согласно пункту 2 статьи 20 призваны обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации, осуществлять подготовку и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации. В целях реализации данной государственной функции избирательные комиссии наделены достаточно широким кругом полномочий. В процессе содействия законному осуществлению предвыборной агитационной деятельности они:

- изучают экземпляры или копии агитационных материалов, поступивших от кандидата (избирательного объединения) на предмет их соответствия требованиям законодательства;

- осуществляют мониторинг средств массовой информации в целях выявления возможных нарушений законодательных правил агитации;

- рассматривают жалобы на нарушения прав граждан при проведении агитации.²³¹

Стоит отметить, что достаточно часто избирательные комиссии не мотивируют либо недостаточно мотивируют принятие того или иного решения по спорным ситуациям в сфере информационного обеспечения выборов.

В настоящее время в целях повышения результативности

²³¹ ~ Антонов, О.Ю. Особенности организации контроля избирательных комиссий за проведением предвыборной агитации / О.Ю. Антонов // Журнал о выборах. 2007. № 6. С. 19-24.

в разрешении спорных ситуаций в сфере информационного обеспечения выборов на уровне избирательных комиссий ряда субъектов Российской Федерации созданы и успешно функционируют рабочие группы по информационным спорам.

Анализ решений и постановлений об утверждении положений о рабочих группах, а также их персонального состава показал, что, как правило, более 50% состава представителей – члены избирательных комиссий.

На наш взгляд, привлечение сторонних специалистов (с высшим юридическим образованием, опытом участия в избирательных кампаниях и в разрешении информационных избирательных споров) сможет обеспечить независимое и, в то же время, квалифицированное рассмотрение проблемных вопросов в сфере информационного обеспечения выборов.

Выводы по итогам исследования в рамках раздела:

1. Рекомендовать ЦИК РФ довести до сведения избирательных комиссий субъектов Российской Федерации правовую позицию избирательной комиссии Ивановской области, выраженную в Постановлении от 26 сентября 2007 года №7/54-4 в целях ее применения, выработки собственных актов по решению спорных ситуаций, связанных со сроками предвыборной агитации. Содержание правовой позиции: признавать, независимо от времени изготовления, в период предвыборной кампании, агитационными материалы, которые по формальным критериям носят агитационный характер (за исключением соответствия требованию об оплате из избирательного фонда, и времени изготовления). Последнее в подобных случаях не следует квалифицировать как нарушение законодательства.

2. Рекомендовать ЦИК РФ выработать единый подход относительно разграничения предвыборной агитации и информирования, положив в основу разграничения совокупность преимущественно объективных критериев; представить сформулированные выводы в методических рекомендациях нижестоящим избирательным комиссиям.

3. В целях возможного дальнейшего применения в практике деятельности избирательных комиссий рекомендовать ЦИК РФ вынести на обсуждение следующее положение: при рассмотрении и разрешении спорных ситуаций распространение информации о текущей деятельности кандидата, замещающего государственную или выборную муниципальную должность в ходе агитационного периода необходимо рассматривать в качестве предвыборной агитации этого кандидата.

4. Рекомендовать ЦИК РФ обратиться к субъектам права законодательной инициативы с предложением внесения в Государственную Думу Российской Федерации проекта следующих изменений в Федеральный закон «Об основных избирательных правах и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ: либо отменить норму пункта 2.1 статьи 48 Федерального закона «Об основных избирательных правах и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ, либо предусмотреть подобное правило для всех субъектов, участвующих в информационных избирательных правоотношениях.

5. В целях возможного дальнейшего применения в практике деятельности избирательных комиссий рекомендовать ЦИК РФ вынести на обсуждение следующее положение: не следует разграничивать действия кандидата, одновременно являющегося должностным лицом, государственным служащим, муниципальным служащим (и т.д. в соответствии со статьей 40 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») в ходе избирательной кампании в качестве непосредственно действий кандидата и действий лица при исполнении основных должностных, служебных, трудовых обязанностей. Для целей избирательного законодательства надлежит рассматривать все действия кандидата в ходе избирательной кампании именно как действия, согласующи-

еся с обладанием статусом кандидата в выборный орган, на выборную должность.

6. Рекомендовать ЦИК РФ довести до сведения избирательных комиссий субъектов Российской Федерации правовые позиции избирательной комиссии Красноярского края, выраженную в Решении от 2 марта 2012 года № 51/366-6 и избирательной комиссии Белгородской области, выраженную в Постановлении от 27 февраля 2012 года №34/277, в соответствии с которыми материалы предвыборной агитации против всех кандидатов необходимо рассматривать как экстремистские с точки зрения их содержания, для применения, выработки собственных актов по решению спорных ситуаций.

7. Рекомендовать ЦИК РФ обратиться к субъектам права законодательной инициативы с предложением внесения в Государственную Думу Российской Федерации проекта закона, призванного устранить теоретические и прикладные проблемы, связанные с неурегулированностью вопросов осуществления предвыборной агитации с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий (предвыборная агитация в сети «Интернет», агитация с использованием технологий мобильной связи). До момента законодательного урегулирования названных вопросов устранить правовую неопределенность в рассматриваемой сфере и обеспечить единообразное применение избирательными комиссиями законодательства в форме выработки правовых позиций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации с использованием технологий сети «Интернет» и мобильной связи. Представить сформулированные выводы в методических рекомендациях нижестоящим избирательным комиссиям.

8. Рекомендовать ЦИК РФ довести до сведения избирательных комиссий субъектов Российской Федерации правовые позиции избирательной комиссии Амурской области, выраженную в Постановлении от 7 сентября 2013 года № 138/1012-5 и избирательной комиссии Ивановской области,

выраженную в Постановлении от 30 августа 2013 года № 105/712-5 для применения, выработки собственных актов по решению спорных ситуаций. Содержание вышеназванных правовых позиций: при обнаружении фактов ведения незаконной предвыборной агитации в сети «Интернет» избирательным комиссиям следует, либо направлять самостоятельные требования администрациям сайтов о прекращении распространения материалов, либо обращаться органы внутренних дел, инициируя тем самым принятие ими адекватных правонарушению мер, в том числе мер ответственности.

9. Рекомендовать ЦИК РФ выработать единый подход относительно использования в агитационных материалах:

- изображений детей (лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста),
- изображений физических лиц,
- изображений неопределенного круга лиц.

Представить сформулированные выводы в методических рекомендациях нижестоящим избирательным комиссиям.

10. Рекомендовать ЦИК РФ выработать единый подход относительно выпуска и распространения «совместных» агитационных материалов, в том числе, необходимо определить:

- что является «совместным» агитационным материалом (на одних и тех же выборах, на разных выборах);
- каков правовой режим изготовления и распространения «совместных» агитационным материалом (на одних и тех же выборах, на разных выборах);
- каков порядок и механизмы оплаты «совместных» агитационных материалов;
- каков порядок уведомления избирательной комиссии (избирательных комиссий) субъектами, выпускающими «совместные» агитационные материалы.

Представить сформулированные выводы в методических рекомендациях нижестоящим избирательным комиссиям.

11. Рекомендовать ЦИК РФ довести до сведения ниже-

стоящих избирательных комиссий необходимость формулировать мотивировочную часть решений по спорным ситуациям в сфере информационного обеспечения выборов.

12. В целях обеспечения независимого и, в то же время, квалифицированного рассмотрения проблемных вопросов в сфере информационного обеспечения выборов рекомендовать ЦИК РФ довести до сведения нижестоящих избирательных комиссий необходимость привлекать к участию в рабочих группах по рассмотрению и разрешению информационных споров, созданных при комиссиях, сторонних специалистов с высшим юридическим образованием, опытом участия в избирательных кампаниях и в разрешении информационных избирательных споров.

13. Рекомендовать ЦИК РФ выработать единые критерии деятельности избирательных комиссий при рассмотрении заявлений, обращений и жалоб на выпуск и распространение незаконных агитационных материалов, в том числе по вопросу предмета доказывания по данной категории дел. Представить сформулированные выводы в методических рекомендациях нижестоящим избирательным комиссиям.

Глава 8.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ВОПРОСАМ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ

Общие положения

Центральная избирательная комиссия РФ издает нормативные правовые акты по вопросам организации выборов вообще и регламентирует статус политических партий в процессе подготовки и проведения различных голосований.

Поскольку политические партии - особый субъект²³², принимающий участие в различных голосованиях, регламентация их деятельности происходит как путем издания **специальных актов ИК в их отношении, так и путем распространения на них общих требований.**

Правовые позиции в отношении политических партий на различных стадиях избирательного процесса так же могут быть как общими, распространяющими свое воздействие на всех субъектов, так и специальными, направленными на формирование статуса только политических партий.

Актами Центральной избирательной комиссии РФ являются инструкции и разъяснения, издаваемые в форме постановлений. Они посвящены организации выборов и единообразному применению избирательного законодательства на территории России.

Так, Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 28 июня 1995 г. N 7/46-П (с изм.) утверждён её Регламент, т.е. процедурный документ, определяющий порядок рассмотрения вопросов на заседаниях ЦИК РФ; символика ЦИК РФ; форма Почетной грамоты ЦИК РФ, которой награждаются граждане, предприятия и организации, внесшие большой вклад в развитие избирательной системы

²³² ~ Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. М., 2015. С.3-5.

России, электоральную правоприменительную практику, обеспечение избирательных прав граждан.

Постановлениями ЦИК РФ определен порядок учета поступления и расходования денежных средств избирательных фондов; даются разъяснения о порядке деятельности кандидатов на должность Президента РФ, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, уполномоченных представителей политических партий при проведении выборов; о группах контроля за соблюдением участниками избирательного процесса; порядка и правил предвыборной агитации и т.п.

Центризбирком РФ на всем протяжении своей деятельности издавал и продолжает издавать инструктивные материалы, которые являются руководящими указаниями для избирательных комиссий всех уровней, а так же участников различных голосований, в том числе политических партий. Примером **прямого регулирования деятельности политических партий в избирательном процессе** будут Постановления ЦИК РФ: от 3 августа 2011 г. N 23/234-6 «О Перечне и формах документов, представляемых политическими партиями в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва»; от 18 апреля 2007 г. N 4/25-5 «О порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов политических партий и их региональных отделений при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; от 8 мая 2007 г. N 8/68-5 «О процедуре проведения случайной выборки представленных политическими партиями подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва».

Косвенно регулируют деятельность политических

партий такие Постановления ЦИК РФ: от 25 апреля 2007 г. N 5/45-5 «Положение о Контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»; от 7 сентября 2011 г. N 31/276-6 «О порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации»; от 8 августа 2007 г. N 23/187-5 «О Примерном положении о контрольно-ревизионной службе при избирательной комиссии субъекта Российской Федерации»; от 28 декабря 2007 г. N 83/667-5 «О Сводном плане основных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2008 год» с изм. от 31 июля 2008 г. N 124/938-5; от 17 августа 2011 г. N 26/254-6 «Об Инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информатизации и использованием Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы» при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ шестого созыва» и др.

Как правило, Центризбирком РФ издает инструктивные материалы к выборам Президента РФ, депутатов Государственной Думы очередного созыва, региональным парламентским выборам, выборам в представительные органы муниципальной власти. **Таким образом, правовые позиции ЦИК РФ могут быть общими, в отношении всех видов выборов, и специальными, относящимися к конкретному виду выборов.**

ИК субъектов федерации в своей деятельности руководствуются актами ЦИК РФ, а так же правовыми позициями, содержащимися в них.

Не смотря на то, что акты ЦИК РФ не названы ФЗ 2002 г. источниками избирательного права, в актах ИК норматив-

ные акты ЦИК РФ на равнее с федеральным законодательством закреплены как источник для работы в определенных сферах. Так, в Постановлении Избирательной комиссии ЯНАО от 15.02.2013 N 62/462-5 (ред. от 13.03.2013) «О работе Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа по реализации полномочий, связанных с проверкой сведений о поступлении и расходовании средств региональных отделений политических партий в 2012 году»

«... что работа Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа по реализации полномочий, связанных с проверкой сведений о поступлении и расходовании средств региональных отделений политических партий, осуществляется в соответствии с федеральным законодательством и **нормативными актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации**».

Постановление избиркома Нижегородской области от 08.06.2007 N 972 (ред. от 27.09.2011) «Об утверждении Регламента избирательной комиссии Нижегородской области»: «Статья 2. Комиссия формируется и действует на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон) и Законом Нижегородской области «Об избирательной комиссии Нижегородской области» (далее - Закон области). В своей деятельности Комиссия руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами области и иными нормативными актами органов государственной власти Нижегородской области, а также **нормативными актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации**».

В Решении Мосгоризбиркома от 18.08.2011 N 2/26 (ред. от 11.07.2013) «О контрольно-ревизионной службе при Московской городской избирательной комиссии»²³³: «1.2. КРС

²³³ ~ Решение Мосгоризбиркома от 18.08.2011 N 2/26 (ред. от 11.07.2013) «О контрольно-ревизионной службе при Московской городской избирательной комиссии» // «Вестник Московской городской избирательной комиссии», N 3, 26.08.2011.

в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами города Москвы, иными нормативными правовыми актами города Москвы, **нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Городской комиссии, настоящим Положением.**»

О нормативных актах ИК субъектов РФ, как руководящих источниках упоминается в Решение Избирательной комиссии Республики Хакасия от 06.01.2007 N 119/851-4 «Об Аппарате Избирательной комиссии Республики Хакасия, его структуре и штате»²³⁴.

По мнению ведущих ученых, правовые позиции ЦИК РФ были закреплены в актах Конституционного Суда РФ и в его правовых позициях. Так, «...выработанная в Постановлении от 7 июля 2011 г. N 15-П правовая позиция КС РФ корреспондирует с **позицией ЦИК России**, высказанной в письме в адрес избирательных комиссий субъектов РФ в июле 2010 г. Основываясь на практике законоприменения, сложившейся в субъектах РФ при распределении малого числа мандатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований, ЦИК России в своем письме констатировала высокую вероятность нарушения принципа пропорционального распределения депутатских мандатов при распределении менее 15 мандатов.

234 ~ 1.3. В своей деятельности Аппарат руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, законодательством о государственной службе в Российской Федерации, иными федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, Конституцией Республики Хакасия, законами Республики Хакасия, постановлениями, инструкциями и иными нормативными актами Центральной избирательной комиссии Республики Хакасия, Правительства Республики Хакасия, решениями Комиссии, Регламентом Избирательной комиссии Республики Хакасия (далее - Регламент), распоряжениями председателя Комиссии, а также настоящим Положением.

В указанном письме ЦИК России отмечалось, что при распределении небольшого количества мандатов по пропорциональной избирательной системе могут возникнуть следующие ситуации: когда два списка кандидатов, за один из которых проголосовало существенно больше избирателей, чем за другой, получают равное число депутатских мандатов; когда количество списков кандидатов, преодолевших заградительный барьер, будет больше, чем количество мандатов, распределяемых по единому избирательному округу, или равно этому количеству»²³⁵.

Сформулировано мнение о том, что правовая позиция ЦИК РФ, основанная на толковании законодательства, в дальнейшем была воспринята законодателем: «Так, при регистрации списка кандидатов от КПРФ на Чукотке оказалось, что в данном субъекте партия не имеет регионального отделения. Законом в подобном случае прямо не была предусмотрена возможность выдвижения списка кандидатов центральным органом партии. Тем не менее ЦИК России рекомендовала зарегистрировать список КПРФ. Таким образом, своим **толкованием ЦИК сформулировала прецедент и восполнила пробел в законе**. Позднее законодатель внес соответствующее дополнение в Закон N 67-ФЗ.»²³⁶

Упоминается правовая позиция правового управления ЦИК РФ: «Такую позицию заняло и **правовое управление Центризбиркома РФ** в Заключении на решение Избирательной комиссии Брянской области о регистрации псевдонимов, где было отмечено, что «псевдоним «настоящий» внесет в избирательный бюллетень признаки предвыборной агитации, что противоречит статьям 2, 38, 43 Федерального закона ...». Однако эти соображения не сработали в другой

235 ~ Чуров В.Е., Гришина М.В., Чернова Е.С. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. N 15-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» // Журнал российского права. 2011. N 10. С. 116 - 118.

236 ~ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. N 11. С. 5 - 20.

аналогичной ситуации, на выборах главы города Сочи, когда кандидат - двойник А.И. Бойко - зарегистрировал псевдоним «настоящий»»²³⁷.

Пример правовых позиций ЦИК РФ, косвенно регулирующих деятельность политических партий.

Согласно ст. 23, П.10 п. и) ФЗ 2002 г., **по поручению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации устанавливает нормативы**, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и **другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума.**

Законодатель не конкретизирует термин, какие именно акты и по каким именно вопросам может принимать комиссия субъекта.

В связи с этим закреплены несколько правовых позиций ЦИК РФ в Постановлении ЦИК России от 27.03.2013 N 168/1222-6 «О Методических рекомендациях по приему листов поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и проверке достоверности подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований»²³⁸, используемых в актах ИК субъектов.

Основой для этой правовой позиции ЦИК явилась практика работы избирательных комиссий субъектов

237 ~ Захаров О.Ю., Порфирьев А.И. *Нарушения избирательных прав и «негативные» избирательные технологии в Московской и Брянской областях: анализ, пути противодействия* // «Конституционное и муниципальное право», N 3, 2002.

238 ~ *Постановление ЦИК России от 27.03.2013 N 168/1222-6 «О Методических рекомендациях по приему листов поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и проверке достоверности подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований»* // «Вестник ЦИК России», N 4, 2013.

Российской Федерации по приему листов поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и проверке достоверности подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований на выборах высших должностных лиц в единый день голосования 14 октября 2012 года пяти субъектов Российской Федерации: Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областей (в связи с этим возникает вопрос о том, практику избирательных комиссий скольких субъектов федерации нужно брать для формирования правовой позиции. В данном случае - **5 из 83 субъектов, но из 83 субъектов выборность** высшего должностного лица субъекта на момент принятия Методических рекомендаций только Закрепили в своем законодательстве выборы, и толькопровели их 14.10.12 г. Другой пример - в основу Методических рекомендаций, утвержденных Постановлением ЦИК России от 13.06.2012 N 128/986-6²³⁹ положена практика работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по приему и проверке подписных листов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 4 декабря 2011 года и на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года, а также опыт рассмотрения ЦИК России жалоб кандидатов, избирательных объединений на действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий в период подготовки и проведения выборов в субъектах Российской Федерации, прошедших в 2010 - 2012 годах. Они явились основой для Постановления избирательной комиссии Краснодарского края от 20.07.2012 N 49/493-5 «О Разъяснениях по некоторым вопросам организации проверки со-

239 ~ *Постановление ЦИК России от 13.06.2012 N 128/986-6 «О Методических рекомендациях по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 9, 2012.*

блюдения порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и подписей избирателей, собранных в поддержку самовыдвижения кандидатов при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края пятого созыва» (вместе с «Итоговым протоколом проверки подписных листов с подписями избирателей в поддержку самовыдвижения кандидата в депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края пятого созыва по одномандатному избирательному округу»)²⁴⁰.

ЦИК РФ в 1.1.2.5.²⁴¹ высказала правовую позицию о том, что понимать под термином **«другие избирательные документы»**: «...избирательная комиссия субъекта Российской Федерации **может утвердить разъяснения или рекомендации для кандидатов по вопросам сбора подписей депутатов и (или) глав муниципальных образований и представления в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации листов поддержки кандидата и связанных с ними документов, в которых возможно также дать разъяснения о порядке нотариального заверения подписей**».

В п. 1.1.3.²⁴² ЦИК РФ высказала иную ЦИК РФ правовую позицию, касающуюся юридической силы этих актов - разъяснений и рекомендаций: «Если Федеральный закон

240 ~ См.: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

241 ~ Постановление ЦИК России от 27.03.2013 N 168/1222-6 «О Методических рекомендациях по приему листов поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и проверке достоверности подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований» // «Вестник ЦИК России», N 4, 2013.

242 ~ Постановление ЦИК России от 27.03.2013 N 168/1222-6 «О Методических рекомендациях по приему листов поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и проверке достоверности подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований» // «Вестник ЦИК России», N 4, 2013.

либо закон субъекта Российской Федерации обязывает избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, организующую выборы, установить какую-либо форму, то она является обязательной для кандидата. **В ином случае избирательная комиссия субъекта Российской Федерации рекомендует кандидатам представлять документы по единообразной форме, но отклонение от этой формы, при условии указания в документе всех предусмотренных законом сведений, не является нарушением».**

Акты ИК субъектов, воспринявших правовую позицию ЦИК РФ о содержании термина **другие избирательные документы**: **разъяснения или рекомендации**. Например, Постановление Избирательной комиссии Республики Хакасия от 06.06.2013 N 72/561-6 «О Рекомендациях по сбору и порядку свидетельствования подлинности подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований в поддержку выдвижения кандидата на должность Главы Республики Хакасия - Председателя Правительства Республики Хакасия»²⁴³, Решение Мосгоризбиркома от 27.06.2013 N 47/7 «О Порядке приема и проверки листов поддержки кандидатов на должность Мэра Москвы»²⁴⁴.

В Постановлении ЦИК России от 15.08.2007 N 25/192-5 (ред. от 17.08.2011) «О Разъяснении порядка применения некоторых положений частей 9, 10 и 17 статьи 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁴⁵ закреплена правовая позиция ЦИК РФ о понятии территории и ее использовании для целей избирательного законодательства.

²⁴³ ~ См.: *Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»*: [Электронный ресурс].

²⁴⁴ ~ *Решение Мосгоризбиркома от 27.06.2013 N 47/7 «О Порядке приема и проверки листов поддержки кандидатов на должность Мэра Москвы» // «Вестник Московской городской избирательной комиссии», N 4, 10.07.2013*

²⁴⁵ ~ *Постановление ЦИК России от 15.08.2007 N 25/192-5 (ред. от 17.08.2011) «О Разъяснении порядка применения некоторых положений частей 9, 10 и 17 статьи 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 12, 2007.*

«Согласно части 17 статьи 36 Федерального закона о выборах депутатов запрещается разбивать федеральный список кандидатов на региональные группы кандидатов, соответствующие не граничащим между собой территориям, за исключением случая, когда субъект Российской Федерации не граничит с другими субъектами Российской Федерации либо входящая в субъект Российской Федерации территория не граничит с другими территориями, входящими в этот субъект Российской Федерации.

Содержащееся в этой норме понятие территорий, не граничащих между собой, с учетом отсутствия регламентации вопроса определения границ между субъектами Российской Федерации в федеральном законодательстве может применяться исключительно для целей избирательного законодательства.

По смыслу положений частей 14 и 17 статьи 36 Федерального закона о выборах депутатов не допускается возможность формирования региональных групп кандидатов, соответствующих территориям, находящимся в разных частях страны или в разных частях субъекта Российской Федерации, то есть удаленных друг от друга. Регионализация федерального списка кандидатов призвана обеспечивать представительство кандидатами избирателей конкретного региона - целостной части субъекта Российской Федерации, отдельного субъекта Российской Федерации либо нескольких субъектов Российской Федерации, объединенных рамками общего географического района. В связи с этим **территория, отделенная от другой территории водной преградой (лиманом, проливом, заливом, рекой и т.д.), относящейся к внутренним водам или территориальному морю Российской Федерации, может считаться граничащей с этой территорией (территорией того же или другого субъекта Российской Федерации).**

Таким образом, Сахалинская область по смыслу части 17 статьи 36 Федерального закона о выборах депутатов является субъектом Российской Федерации, граничащим со сле-

дующими субъектами Российской Федерации: Камчатский край, Хабаровский край.».

Таким образом, ЦИК РФ сформулирована, высказана и закреплена правовая позиция, нашедшая реализацию в процессе федеральных выборов согласно которой, «территория, отделенная от другой территории водной преградой (лиманом, проливом, заливом, рекой и т.д.), относящейся к внутренним водам или территориальному морю Российской Федерации, может считаться граничащей с этой территорией (территорией того же или другого субъекта Российской Федерации)». Помимо этого, подчеркнуто, что данное содержательное наполнение термина может применяться только для целей избирательного законодательства.

*Участие политических партий в формировании
избирательных комиссий*

Постановлением ЦИК России от 17.02.2010 N 192/1337-5 (ред. от 16.01.2013) «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий»²⁴⁶ была сформулирована правовая позиция о рекомендации по использованию рейтингового голосования в определенных случаях при формировании избирательной комиссии муниципального образования и участковой избирательной комиссии.

В актах ИК она была воспринята и развита:

- путем закрепления его определения;
- путем установления процедуры;
- путем рекомендаций по приоритетам в принятии решений.

Так, в Постановлении Избирательной комиссии Влади-

²⁴⁶ ~ Постановление ЦИК России от 17.02.2010 N 192/1337-5 (ред. от 16.01.2013) «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 2, 2010.

мирской области от 14.03.2013 N 29 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой избирательной комиссии, формируемой на территории Владимирской области»²⁴⁷ закреплено:

«Рейтинговое голосование является открытым и представляет собой ряд последовательных голосований по каждой кандидатуре, предложенной для назначения в состав участковой избирательной комиссии.

При рейтинговом голосовании членами территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса учитывается наличие у лиц, предлагаемых в состав участковой избирательной комиссии, высшего (среднего) профессионального образования, в том числе юридического, в области информационных технологий, автоматизации обработки информации, наличие большого опыта работы в избирательных комиссиях и (или) участия в организации выборов, референдумов, а также участие молодежи в работе участковых избирательных комиссий».

Аналогичные позиции встречаются в таких актах, как:

Постановление Облизбиркома Иркутской области от 21.02.2013 N 4/48 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой избирательной комиссии, формируемой на территории Иркутской области»²⁴⁸;

Решение избирательной комиссии Новосибирской об-

247 ~ Постановление Избирательной комиссии Владимирской области от 14.03.2013 N 29 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой избирательной комиссии, формируемой на территории Владимирской области»// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

248 ~ Постановление Облизбиркома Иркутской области от 21.02.2013 N 4/48 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой избирательной комиссии, формируемой на территории Иркутской области» // «Вестник Избирательной комиссии Иркутской области», N 2, 2013.

ласти от 25.12.2012 N 151/1194-4 «О Порядке проведения рейтингового голосования по отбору кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии, предложенных политическими партиями и избирательными объединениями»²⁴⁹;

Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 31.01.2013 N 117/816-5 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой комиссии»²⁵⁰;

Постановление Избирательной комиссии Томской области от 14.02.2013 N 3/21 «О Порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии»²⁵¹ и др.

Постановлением Избирательной комиссии Амурской области от 31.01.2013 N 117/816-5 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой комиссии» закреплено: «Каждый член территориальной избирательной комиссии голосует только «за» и не голосует «против» или «воздержался». При голосовании членам комиссии рекомендуется учитывать профессиональное образование в области информационных технологий и автоматизации обработки информации, юридическое либо иное профессиональное образование, опыт организации и проведения выборов, референдумов, наличие свидетельства, выдаваемого гражданину Российской Федерации, прослу-

249 ~ Решение избирательной комиссии Новосибирской области от 25.12.2012 N 151/1194-4 «О Порядке проведения рейтингового голосования по отбору кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии, предложенных политическими партиями и избирательными объединениями»// КонсультантПлюс.

250 ~ Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 31.01.2013 N 117/816-5 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой комиссии»// КонсультантПлюс.

251 ~ Постановление Избирательной комиссии Томской области от 14.02.2013 N 3/21 «О Порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии»// КонсультантПлюс.

шавшему курс обучения члена участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса по программе «Подготовка и проведение выборов губернатора Амурской области 14 октября 2012 года»»²⁵².

В Постановлении Центризбиркома ЧР от 05.02.2013 N 60/406-V «О Порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии»²⁵³ закреплена правовая позиция о приоритетах при персональном формировании ИК: «При равенстве голосов избранной для назначения в состав участковой избирательной комиссии считается кандидатура, имеющая высшее профессиональное образование: юридическое, в области информационных технологий, автоматизации, обработки информации либо иное высшее профессиональное образование, опыт организации и проведения выборов, референдумов, а при равенстве указанных критериев - кандидатура, предложенная для назначения в состав участковой избирательной комиссии ранее».

Только рейтинговое голосование предусмотрено такими актами ИК, как:

Решение Избирательной комиссии Калининградской области от 04.03.2013 N 76/403-6 «О порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии»;

Постановление Избирательной комиссии Калужской области от 13.02.2013 N 379/79-V «О Порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии»;

Постановление избирательной комиссии Липецкой области от 24.01.2013 N 63/576-5 «О процедуре отбора канди-

252 ~ Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 31.01.2013 N 117/816-5 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой комиссии»// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

253 ~ Постановление Центризбиркома ЧР от 05.02.2013 N 60/406-V «О Порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии»// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

датур для назначения в составы участковых избирательных комиссий, формируемых на территории Липецкой области», и др.²⁵⁴

Примерами правовых позиций ЦИК РФ, **напрямую регулирующих деятельность политических партий в избирательном процессе могут** быть следующие.

Несмотря на то, что ФЗ не устанавливает приоритета субъектов при формировании ИК, образовательных и профессиональных требований, ЦИК и ИК выработали позицию по профессионализации членов ИК с правом решающего голоса.

Так, в Постановлении ЦИК России от 17.02.2010 N 192/1337-5 (ред. от 16.01.2013) «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий»²⁵⁵ закреплена позиция о максимальном учете мнения политических партий при формировании ИК, о целесообразности учета наличия образования, опыта работы, перечень остался не закрытым.

«Если общее количество кандидатур, предложенных в соответствии с пунктом 4.1 настоящих Методических рекомендаций политическими партиями, иными избирательными объединениями, превышает одну вторую от установленного числа членов данной избирательной комиссии, целесообразно, чтобы они были назначены в состав избирательной комиссии с соблюдением установленной численности и

254 ~ Постановление Избирательной комиссии Томской области от 14.02.2013 N 3/21 «О Порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии» // КонсультантПлюс.

Решение Избирательной комиссии Воронежской области от 29.01.2013 N 55/287-5 «О Порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии» // КонсультантПлюс.

255 ~ Постановление ЦИК России от 17.02.2010 N 192/1337-5 (ред. от 16.01.2013) «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 2, 2010.

требований Федерального закона соответствующим органом с учетом максимального представительства в составе избирательной комиссии кандидатур, предложенных указанными политическими партиями, иными избирательными объединениями, а также профессиональной подготовленности к исполнению полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса (наличие образования, опыта работы и т.п.)».

Эту правовую позицию поддержали в своих актах другие избирательные комиссии.

Так, в Постановлении Избирательной комиссии Пермского края от 09.06.2011 № 18/03 «О формировании территориальных избирательных комиссий Пермского края»²⁵⁶, в п. 1.8. закреплена правовая позиция ЦИК РФ о профессионализации членов ИК, развита и конкретизирована: **«При формировании территориальной комиссии необходимо учитывать принцип преемственности в ее работе, целесообразность назначения в ее состав лиц, имеющих высшее юридическое образование или ученую степень в области права иное высшее профессиональное образование, опыт организации и проведения выборов, а также участие в работе комиссии молодежи».**

В Постановлении Избирательной комиссии Владимирской области от 14.03.2013 N 29 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой избирательной комиссии, формируемой на территории Владимирской области» закреплена выше упомянутая правовая позиция ЦИК РФ, в уточненном варианте: «При рейтинговом голосовании членами территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса учитывается наличие у лиц, предлагаемых в состав участковой избирательной комиссии, высшего (среднего) профессионального образования, в том числе юридического, в области информационных

²⁵⁶ ~ Постановление Избирательной комиссии Пермского края от 09.06.2011 N 18/03 «О формировании территориальных избирательных комиссий Пермского края» // «Досье 02», N 22, 10.06.2011 (приложение N 1)

технологий, автоматизации обработки информации, наличие большего опыта работы в избирательных комиссиях и (или) участия в организации выборов, референдумов, а также участие молодежи в работе участковых избирательных комиссий»²⁵⁷.

В Постановлении Избирательной комиссии Амурской области от 31.01.2013 N 117/816-5 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой комиссии» закреплена правовая позиция, развивающая аналогичную позицию ЦИК: «При голосовании членам комиссии рекомендуется учитывать профессиональное образование в области информационных технологий и автоматизации обработки информации, юридическое либо иное профессиональное образование, опыт организации и проведения выборов, референдумов, наличие свидетельства, выдаваемого гражданину Российской Федерации, прослушавшему курс обучения члена участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса по программе «Подготовка и проведение выборов губернатора Амурской области 14 октября 2012 года»»²⁵⁸.

Методом негативного закрепления подчеркнута значимость политических партий в формировании ИК: «Если количество предложений, внесенных вышеназванными субъектами права внесения предложений о кандидатурах в состав территориальных избирательных комиссий, окажется недостаточным для соблюдения требования пункта 3.6 настоящего Порядка, остальные члены избирательных комиссий назначаются из числа кандидатур, предложенных иными

257 ~ Постановление Избирательной комиссии Владимирской области от 14.03.2013 N 29 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой избирательной комиссии, формируемой на территории Владимирской области» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

258 ~ Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 31.01.2013 N 117/816-5 «О процедуре отбора кандидатур, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, для назначения в состав участковой комиссии» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

субъектами права внесения предложений кандидатур в состав территориальной избирательной комиссии».

Согласно Постановлению Центризбиркома ЧР от 05.02.2013 N 60/406-V «О Порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии» «При равенстве голосов избранной для назначения в состав участковой избирательной комиссии считается кандидатура, имеющая высшее профессиональное образование: юридическое, в области информационных технологий, автоматизации, обработки информации либо иное высшее профессиональное образование, опыт организации и проведения выборов, референдумов, а при равенстве указанных критериев - кандидатура, предложенная для назначения в состав участковой избирательной комиссии ранее»²⁵⁹.

Сформулирована правовая позиция об ответственности партий в сфере формирования ИК: ответственность за не соблюдение предлагаемых кандидатур требованиям, предъявляемым к членам избирательных комиссий

«3.2. Предлагаемая политической партией, иным общественным объединением кандидатура должна соответствовать требованиям, предъявляемым к членам избирательных комиссий (пункт 2.2 Порядка).

Ответственность за несоблюдение этих требований несут субъект права предложения кандидатуры и предлагаемое в качестве кандидатуры лицо».

В Постановлении ЦИК России от 17.02.2010 N 192/1337-5 (ред. от 16.01.2013)²⁶⁰ так же была сформулирована правовая позиция об отсутствии законодательно закреплённых

259 ~ Постановление Центризбиркома ЧР от 05.02.2013 N 60/406-V «О Порядке отбора кандидатур для назначения в состав участковой избирательной комиссии» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

260 ~ Постановление ЦИК России от 17.02.2010 N 192/1337-5 (ред. от 16.01.2013) «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 2, 2010.

приоритетов среди субъектов права внесения предложений о кандидатурах в состав избирательных комиссий.

«Уполномоченные органы при назначении членов избирательных комиссий, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, указанными в пункте 8 статьи 24, пунктах 7 и 7.1 статьи 25, пункте 7 статьи 26, пункте 5 статьи 27 Федерального закона, должны иметь в виду, что закон не устанавливает приоритетов среди субъектов права внесения предложений о кандидатурах в состав избирательных комиссий.»

Эта правовая позиция ЦИК РФ нашла свое повторение в Постановлении Избиркома Пензенской обл. от 06.05.2010 N 79/428 «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий Пензенской области»: «Избирательная комиссия Пензенской области при назначении членов территориальной избирательной комиссии, предложенных политическими партиями, избирательными объединениями, указанными в пункте 7 статьи 26 Федерального закона, **не устанавливает приоритетов среди субъектов права внесения предложений о кандидатурах в состав избирательных комиссий**».

Правовые позиции избирательных комиссий, связанные с финансовой деятельностью политических партий

Высказанная в Методических рекомендациях по организации деятельности избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб по контролю за избирательными фондами кандидатов, избирательных объединений, достоверностью представленных сведений о доходах и об имуществе (утвержденных Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 сентября 2002 года N 158/1396-3 в ред. Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27.03.2006 N 174/1121-4) правовая позиция, согласно которой «нотариально удостоверенная доверенность уполномоченного представителя по финансовым вопросам кандидата, избирательного объединения оформляется до

момента открытия специального избирательного счета, и ее оплата не включается в расходы средств избирательного фонда» используется в работе нижестоящих ИК и нашла отражение и закрепление в Постановлениях Временной избирательной комиссии по выборам депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва от 03.10.2006 N 16/01 «О Методических рекомендациях по образованию избирательных участков и порядку формирования участковых избирательных комиссий по выборам депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва»²⁶¹, от 17.08.2006 N 07/01 (ред. от 16.12.2009) «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва»²⁶²: «Нотариально удостоверенная доверенность уполномоченного представителя по финансовым вопросам оформляется соответственно избирательным объединением при выдвижении единого краевого списка кандидатов, кандидатом в депутаты Законодательного Собрания Пермского края первого созыва, выдвинутым по одномандатному избирательному округу. Расходы на оформление доверенности несут избирательные объединения из средств политической партии, кандидаты - из собственных средств».

В Постановлении Центральной избирательной комиссии

261 ~ Законодательного Собрания Пермского края первого созыва от 03.10.2006 N 16/01 «О Методических рекомендациях по образованию избирательных участков и порядку формирования участковых избирательных комиссий по выборам депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

262 ~ Постановление Временной избирательной комиссии по выборам депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва от 17.08.2006 N 07/01 (ред. от 16.12.2009) «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва» // «Досье 02», N 35, 08.09.2006.

Российской Федерации от 18 декабря 2007 года N 77/618-5 даны разъяснения о порядке опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами. Как следует из постановления, содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений. Высказана правовая позиция, согласно которой «опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами, является разновидностью информирования избирателей и должно способствовать реализации права граждан на получение объективной и достоверной информации о выборах».

Данная правовая позиция ЦИК РФ была использована при рассмотрении жалоб в Постановлениях Центризбиркома ЧР от 05.02.2013 N 60/407-V «О дополнительных гарантиях политическим партиям, выдвинувшим кандидатов в резерв составов участковых комиссий, при назначении нового члена участковой избирательной комиссии вместо выбывшего до истечения срока полномочий»²⁶³, от 11.11.2011 N 22/192-V «О жалобе уполномоченного представителя Чувашского регионального отделения Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Ильина Анатолия Федоровича о нарушении избирательного законодательства избирательным объединением «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Чувашской Республике» при опубликовании результатов опроса общественного мнения в агитационном материале «Справедливая Россия -

263 ~ Постановление Центризбиркома ЧР от 05.02.2013 N 60/407-V «О дополнительных гарантиях политическим партиям, выдвинувшим кандидатов в резерв составов участковых комиссий, при назначении нового члена участковой избирательной комиссии вместо выбывшего до истечения срока полномочий»// Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

Чувашия» от 27 октября 2011 года²⁶⁴.

Правовая позиция ЦИК РФ, впервые закреплённая в уже не действующем Постановлении ЦИК России от 18.08.1999 N 9/53-3 (ред. от 10.06.2003) «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁶⁵, но нашедшая свое отражение в ныне действующих Постановлениях ЦИК России от 12.05.2011 N 10/87-6 «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов политических партий, региональных отделений политических партий при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁶⁶, от 12.05.2011 N 10/88-6 «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов при

264 ~ Постановление Центризбиркома ЧР от 11.11.2011 N 22/192-V <О жалобе уполномоченного представителя Чувашского регионального отделения Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Ильина Анатолия Федоровича о нарушении избирательного законодательства избирательным объединением «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Чувашской Республике» при опубликовании результатов опроса общественного мнения в агитационном материале «Справедливая Россия - Чувашия» от 27 октября 2011 года> //Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

265 ~ Постановление ЦИК России от 18.08.1999 N 9/53-3 (ред. от 10.06.2003) «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 9, 1999.

266 ~ Постановление ЦИК России от 12.05.2011 N 10/87-6 «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов политических партий, региональных отделений политических партий при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 7, 2011.

проведении выборов Президента Российской Федерации»²⁶⁷ и заключающаяся в наполнении терминов «необоснованное занижение» и «необоснованное завышение» расценок²⁶⁸, нашла свое применение в практической деятельности нижестоящих ИК, закрепление в их актах: Решение Мосгоризбиркома от 01.09.2005 N 70/7 (ред. от 10.11.2005) «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, политических партий при проведении выборов депутатов Московской городской Думы четвертого созыва»²⁶⁹; Постановление Избирательной комиссии Томской области от 26.05.2015 N 51/412 «Об утверждении Инструкции о порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов, открываемых для образования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, учета средств избирательных фондов и отчетности по этим средствам при проведении муниципальных выборов в Томской области»²⁷⁰.

Постановление Избирательной комиссии Ленинградской области от 17.10.2006 N 60/431 «О Методических рекомендациях для кандидатов о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного собрания Ленинградской

267 ~ Постановление ЦИК России от 12.05.2011 N 10/88-6 «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов при проведении выборов Президента Российской Федерации» // «Вестник Центризбиркома РФ», N 7, 2011.

268 ~ П.3.4. «Под необоснованным занижением расценок понимается реализация товаров, выполнение работ либо оказание услуг по ценам в два и более раза ниже средних по данному региону, а под необоснованным завышением - реализация товаров, выполнение работ либо оказание услуг по ценам, в два и более раза превышающим средние по данному региону».

269 ~ Решение Мосгоризбиркома от 01.09.2005 N 70/7 (ред. от 10.11.2005) «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, политических партий при проведении выборов депутатов Московской городской Думы четвертого созыва» // «Вестник Московской городской избирательной комиссии», N 4, 16.09.2005.

270 ~ <http://elect70.tomsk.ru/acts/postanovlen/2015/>

области»²⁷¹, Решение Мосгоризбиркома от 13.06.2013 N 43/1 «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов на должность Мэра Москвы»²⁷² и др.

Обратим внимание на то, что приведенная правовая позиция ЦИК РФ была высказана в рамках федеральной избирательной кампании, но нашла свое применение в избирательных кампаниях уровня субъектов федерации, муниципального уровня²⁷³; на иные виды голосований²⁷⁴.

271 ~ Постановление Избирательной комиссии Ленинградской области от 17.10.2006 N 60/431 «О Методических рекомендациях для кандидатов о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Законодательного собрания Ленинградской области» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс].

272 ~ Решение Мосгоризбиркома от 13.06.2013 N 43/1 «Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов на должность Мэра Москвы» // «Вестник Московской городской избирательной комиссии», N 3, 28.06.2013.

273 ~ Постановление избирательной комиссии Архангельской области от 19.04.2000 N 226-II «Об утверждении Инструкций «О порядке финансирования мероприятий, связанных с выборами в органы местного самоуправления» и «О порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов в депутаты и на выборные должности органов местного самоуправления»; «Разъяснения по вопросам расходования средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов при проведении выборов в органы государственной власти, в органы местного самоуправления на территории Приморского края» // «Красное знамя Приморья», 10.05.2001 и др.

274 ~ Решение Избиркома муниципального образования города Барнаула от 07.10.2011 N 142 (ред. от 27.08.2012) «Об утверждении Порядка и форм учета, отчетности о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов Барнаульской городской Думы, специальных фондов сторон при проведении местных референдумов, голосования по вопросам изменения границ городского округа, преобразования городского округа» // «Вечерний Барнаул», N 178, 22.11.2011.

Глава 9.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ВОПРОСАМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Несмотря на то, что установление основ избирательной системы, применяемой при проведении тех или иных выборов, является предметом законодательного регулирования, важность правовых позиций избирательных комиссий в рассматриваемой сфере трудно переоценить. Правовые позиции играют важную роль не только на федеральных и региональных выборах, но и при проведении муниципальных выборов представительных органов местного самоуправления (в случаях, когда уставами муниципальных образований могут предусматриваться различные виды избирательных систем).

Например, при проведении выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва именно правовые позиции избирательных комиссий позволили устранить правовую неопределенность, возникшую в вопросе применения законодательных норм, регламентирующих основы избирательной системы, на стадии выдвижения избирательными объединениями списков кандидатов.

Так, согласно пункту 6-2 статьи 47 Избирательного кодекса Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ (в ред. от 08.04.2013 г.)²⁷⁵, «на выборах депутатов представительного органа муниципального образования по единому избирательному округу в случае, если уставом муниципального образования с числом зарегистрированных избирателей не менее 200 тысяч человек предусмотрено избрание депутатов представительного органа муниципального образования на основе избрания части депутатов по одномандатным или многомандатным избирательным округам, образуемым на территории муниципального образования, и части депу-

²⁷⁵ ~ *Избирательный кодекс Свердловской области: Закон Свердловской области от 29.04.2003 №10-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. - № 4. - 2003. - Ст.219.*

татов по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию муниципального образования, список кандидатов должен состоять из общемуниципальной части и территориальных групп кандидатов, каждая из которых соответствует территории одного из одномандатных (многомандатных) избирательных округов, образуемых на территории муниципального образования. В списке кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования одной части территории муниципального образования должна соответствовать не более чем одна территориальная группа кандидатов. Число территориальных групп кандидатов определяется решением избирательного объединения и не может быть менее трех четвертей от числа одномандатных (многомандатных) избирательных округов, образуемых на территории муниципального образования. Каждая территориальная группа кандидатов должна иметь свое наименование, состоящее не более чем из трех слов, при этом в списке кандидатов указывается, какой части территории муниципального образования она соответствует. В общемуниципальную часть и территориальную группу кандидатов может быть включено не более трех кандидатов. Кандидат может упоминаться в списке кандидатов только один раз. Общее число кандидатов, включенных в список кандидатов, не может быть менее числа, получаемого путем сложения числа «1» и произведения числа «3» и числа минимального количества территориальных групп кандидатов, определяемого в соответствии с частью третьей настоящего пункта, и превышать число, получаемое путем сложения числа «3» и произведения общего количества территориальных групп кандидатов, образуемых на территории муниципального образования, и числа «3»».

Реализация указанных норм законодательства связывается со степенью определенности избирательной системы в уставе соответствующего муниципального образования. При этом региональный законодатель, используя термин «избирательная система», не раскрывает его сущности и содержания, не конкретизирует, в каком значении им понима-

ется избирательная система (в «широком» либо в «узком» смысле). Это может породить правовую неопределенность в понимании и применении данной нормы законодательства.

Применительно к выборам депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва, состоявшимся в единый день голосования 8 сентября 2013 года, возникает правовая неопределенность в сфере реализации данных положений закона – применяются ли нормы пункта 6-2 статьи 47 Избирательного кодекса Свердловской области к правоотношениям, возникающим при проведении данных выборов, либо должны применяться положения пункта 6-1 статьи 47 названного нормативного правового акта (применяемые в случае, когда уставом муниципального образования избирательная система определена).

В соответствии с пунктами 2 и 2-1 статьи 25 Устава муниципального образования «город Екатеринбург»²⁷⁶, численный состав городской Думы – 36 депутатов. 18 депутатов городской Думы избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым на территории муниципального образования, 18 депутатов избираются по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию муниципального образования, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями.

Таким образом, избирательная система (в узком смысле) уставом муниципального образования однозначно определена. Это мажоритарно-пропорциональная (или пропорционально-мажоритарная) избирательная система, с равным мажоритарным и пропорциональным компонентами. Вместе с тем, уставом муниципального образования «город Екатеринбург» не урегулирован ряд принципиально важных вопросов, относящихся к избирательной системе на данных выборах, а именно:

-состав списка кандидатов, выдвигаемого избирательным объединением;

²⁷⁶ ~ О принятии Устава муниципального образования «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 30.06.2005 №8/1 // Вестник Екатеринбургской городской Думы. - № 197. – 2011.

-минимальная и максимальная численность кандидатов, включенных в список кандидатов.

Данные вопросы также относятся к избирательной системе (понимаемой в широком смысле), поскольку связаны с реализацией избирательных прав избирательными объединениями (партиями), участвующими в выборах. Указанные вопросы оказывают существенное влияние на механизм распределения депутатских мандатов, предусмотренный статьей 90 Избирательного кодекса Свердловской области (что характеризует понятие избирательной системы «в узком смысле», выработанное конституционно-правовой наукой).

В указанной ситуации только правовые позиции избирательных комиссий – избирательной комиссии Свердловской области и избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург» позволили правоприменителям – политическим партиям, их региональным и местным отделениям – грамотно и в соответствии с законодательством о выборах выдвинуть списки кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва по единому избирательному округу.

Избирательная комиссия Свердловской области Постановлением от 08 ноября 2012 года № 33/161 (в редакции от 30 мая 2013 года) «Об утверждении Примерного порядка выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов в депутаты представительных органов муниципальных образований и кандидатов на должности глав муниципальных образований на выборах в органы местного самоуправления в Свердловской области в 2013 году»²⁷⁷ разъяснила, что:

«Депутаты представительного органа муниципального образования в соответствии с Кодексом могут избираться:

1) по одномандатным или многомандатным избиратель-

277 ~ Об утверждении Примерного порядка выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов в депутаты представительных органов муниципальных образований и кандидатов на должности глав муниципальных образований на выборах в органы местного самоуправления в Свердловской области в 2013 году: Постановление Избирательной комиссии Свердловской области от 08.11.2012 №33/161 // <http://www.ikso.org/100087351.html>.

ным округам, образуемым на территории муниципального образования;

2) по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию муниципального образования, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями;

3) на основе избрания части депутатов по одномандатным или многомандатным избирательным округам, образуемым на территории муниципального образования, и части депутатов по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию муниципального образования, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями.

На выборах депутатов представительного органа муниципального образования с числом зарегистрированных избирателей не менее 200 тысяч человек список кандидатов, выдвигаемый по единому избирательному округу, должен состоять из общемуниципальной части и территориальных групп кандидатов, каждая из которых соответствует территории одного из одномандатных (многомандатных) избирательных округов, образуемых на территории муниципального образования.

Если уставом муниципального района, городского округа, численность депутатских мандатов в представительном органе которого составляет 20 депутатов и более, не определена избирательная система, которая применяется на выборах депутатов представительного органа муниципального района, городского округа, половина депутатских мандатов в представительном органе распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, а половина депутатов представительного органа муниципального района, городского округа избирается по одномандатным избирательным округам.

гам, образуемым на территории муниципального района, городского округа».

Таким образом, правовая позиция, сформулированная Избирательной комиссией Свердловской области, состоит в том, что в крупных муниципальных образованиях список кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления, выдвинутый избирательным объединением, должен состоять из общемуниципальной части и территориальных групп. Это приводит нас к правильному пониманию и интерпретации норм Избирательного кодекса Свердловской области при проведении выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва.

Избирательная комиссия муниципального образования «город Екатеринбург» (выступавшая на выборах депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва в качестве избирательной комиссии, организующей выборы), также сформулировала правовые позиции, относящиеся к вопросу выдвижения списков кандидатов по единому избирательному округу. Постановлением от 17 мая 2013 года № 5/8 «О порядке выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва»²⁷⁸ (раздел 5) избирательная комиссия разъясняет: «В едином избирательном округе каждое избирательное объединение вправе выдвинуть один список кандидатов. Список кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва по единому избирательному, включающему в себя всю территорию муниципального образования «город Екатеринбург», должен состоять из общемуниципальной части и территориальных групп, в списке кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва одной части территории муниципального образования должна соответствовать не более чем одна территориальная группа кандидатов.

²⁷⁸ ~ О Порядке выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва: Постановление Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург» от 17 мая 2013 №5/8 // <http://izkom.ekburg.ru/about/docs/>.

Число территориальных групп кандидатов определяется решением избирательного объединения и не может быть менее трех четвертей от числа одномандатных избирательных округов, образуемых на территории муниципального образования «город Екатеринбург», то есть не менее 14 территориальных групп.

На выборах депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва по единому избирательному округу каждая территориальная группа кандидатов должна иметь свое наименование, состоящее не более чем из трех слов, при этом в списке кандидатов указывается, какой части территории муниципального образования «город Екатеринбург» она соответствует. В общемуниципальную часть и территориальную группу кандидатов может быть включено не более трех кандидатов. Кандидат может упоминаться в списке кандидатов только один раз.

Минимальное и максимальное число кандидатов, включенных в список кандидатов на выборах депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва по единому избирательному округу, определяется в соответствии с пунктом 6-2 статьи 47 Избирательного кодекса Свердловской области, и составляет соответственно 43 и 57 кандидатов».

Таким образом, правовая позиция избирательной комиссии, организующей выборы, на основании системного толкования норм устава муниципального образования «город Екатеринбург» и Избирательного кодекса Свердловской области, состоит в необходимости применения положений пункта 6-2 статьи 47 Избирательного кодекса Свердловской области к правоотношениям, возникающим при выдвижении избирательными объединениями списков кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва по единому избирательному округу.

В результате правоприменители – избирательные объединения, участвовавшие в рассматриваемых муниципальных выборах, на основании указанных правовых позиций избирательных комиссий, осуществили правильное и еди-

нообразное выдвижение списков кандидатов, 23 избирательных объединения зарегистрировали списки кандидатов по единому избирательному округу и приняли участие в данных выборах.

Вместе с тем, правовые позиции избирательных комиссий в анализируемом случае устранили не все случаи правовой неопределенности, связанные с избирательной системой и выдвижением списков кандидатов при проведении выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва. Так, в соответствии с абзацем 3 пункта 6-2 статьи 47 Избирательного кодекса Свердловской области, в списке кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования одной части территории муниципального образования должна соответствовать не более чем одна территориальная группа кандидатов. Число территориальных групп кандидатов определяется решением избирательного объединения и не может быть менее трех четвертей от числа одномандатных (многомандатных) избирательных округов, образуемых на территории муниципального образования.

Применительно к выборам депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва, с учетом вышеуказанных правовых позиций и разъяснений избирательных комиссий, это означает, что:

-число территориальных групп кандидатов в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением по единому избирательному округу, должно составлять от 14 (минимальное количество) до 18 (максимальное количество), в каждой территориальной группе по 3 кандидата;

-в решении съезда (конференции), уполномоченного уставом органа избирательного объединения о выдвижении списка кандидатов определяется число территориальных групп (в предусмотренных законом пределах от 14 до 18), наименования этих территориальных групп (состоящие не более, чем из 3 слов) и части территории муниципального образования, которым будут соответствовать образованные территориальные группы.

Изложенное, в свою очередь, означает, что каждое избирательное объединение вправе самостоятельно определить «нарезку» образованных им территориальных групп в пределах единого избирательного округа. При этом, законодатель не устанавливает никаких критериев для такой «нарезки», формулируя лишь основной принцип: «1 территориальная группа = 1 часть территории муниципального образования». Ни условия примерного равенства численности избирателей при осуществлении «нарезки» ни иные условия, применяемые, например, при образовании одномандатных избирательных округов, законодатель не устанавливает в качестве обязательных для избирательного объединения, отдавая данный вопрос целиком и полностью на усмотрение соответствующего избирательного объединения.

Ввиду совпадения максимального числа территориальных групп в составе списка кандидатов и числа одномандатных избирательных округов (по 18) на выборах депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва, «по умолчанию» подразумевается, что образуемые избирательными объединениями территориальные группы по количеству, территориям и даже по наименованиям будут соответствовать утвержденным избирательной комиссией одномандатным избирательным округам на тех же выборах. Это действительно представляется оправданным и логичным как при проведении выборов, так и при установлении результатов выборов (распределении депутатских мандатов между территориальными группами кандидатов). Однако, данное соотношение территориальных групп и одномандатных избирательных округов законодательно никак не регулировано и не определено на уровне правовых позиций соответствующей избирательной комиссии (несмотря на то, что применялось практически всеми избирательными объединениями на данных выборах).

Следует учитывать, что закон не препятствует избирательному объединению иным образом определить соответствие образуемых территориальных групп в составе списка кан-

дидатов частям территории муниципального образования. При этом, избирательное объединение (ввиду отсутствия законодательного запрета) может производить данную «нарезку» с «привязкой» образуемых территориальных групп к избирательным участкам, микрорайонам или районам города, «нарезку» без соблюдения принципов примерного равенства образуемых территориальных групп, образуемые территориальные группы не должны составлять единой территории (как одномандатные округа), можно даже образовать 17 территориальных групп по 1 жилому дому в каждой, а в 18-ю территориальную группу отнести всю остальную территорию муниципального образования. И это не будет противоречить закону и правовым позициям избирательных комиссий. И при установлении итогов голосования избирательная комиссия, организующая выборы, для каждого избирательного объединения, допущенного к распределению депутатских мандатов, должна будет (по правилам статьи 90 Избирательного кодекса Свердловской области) для решения вопроса о распределении депутатских мандатов между территориальными группами отдельно считать численность проголосовавших за каждую территориальную группу данного избирательного объединения, исходя из индивидуальной «нарезки» его территориальных групп.

Не решенным остается и вопрос о «нарезке» территориальных групп в количестве, меньшем чем их максимально возможное число (то есть при образовании на данных выборах избирательным объединением от 14 до 17 территориальных групп). Полагаем, что на уровне правовых позиций избирательных комиссий должны быть разъяснены следующие возникающие у правоприменителей вопросы:

1. Является ли обязательным условием включение в состав образуемых территориальных групп кандидатов всей территории муниципального образования (территории единого избирательного округа)? Вопрос исключительно важный, поскольку в случае положительного ответа на него и образования 14-17 территориальных групп их территория

уже не будет соответствовать территории одномандатных избирательных округов.

2. Может ли в результате образования избирательным объединением территориальных групп кандидатов остаться часть территории муниципального образования (территории единого избирательного округа), которой не соответствует никакая территориальная группа кандидатов (например, образовать 17 территориальных групп, каждой из которых соответствует территория одномандатного избирательного округа), а 18-му одномандатному округу не будет соответствовать территориальная группа)? И не будет ли такое распределение (с «неучтенной» территорией, которой не соответствует ни одна территориальная группа) нарушать принцип юридического равенства кандидатов и избирательных объединений, предусмотренный статьей 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принцип равного голосования, предусмотренных Конституцией Российской Федерации?

3. Может ли в случае образования 14-17 территориальных групп избирательным объединением одной территориальной группе соответствовать территория двух и более одномандатных избирательных округов?

Разумеется, выявленные пробелы правового регулирования в первую очередь свидетельствуют о недостаточной проработанности нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Однако, в сфере деятельности правоприменительных органов (избирательных комиссий) и субъектов избирательного процесса (кандидатов, избирательных объединений) разъяснение порядка применения норм законодательства и обеспечение их единообразного применения возможно и на уровне правовых позиций избирательных комиссий. Следует особо подчеркнуть, что в рассматриваемом случае правовые позиции избирательных комиссий не создают новых норм законодательства о выборах, не подменяют собой федерального или регионального законодателя,

а лишь устраняют правовую неопределенность (возникшую в результате предоставления избирательным объединениям права самостоятельного формирования территориальных групп в составе списка кандидатов) и обеспечивают единообразное применение действующего на территории субъекта Российской Федерации избирательного законодательства.

В иных случаях, в правовых позициях избирательных комиссий (по вопросам применяемых избирательных систем) может и не быть настоятельной необходимости. Например, в случаях, когда законодательное регулирование избирательной системы, применяемой на муниципальных выборах, не оставляет вопросов и не создает правовой неопределенности, способной воспрепятствовать осуществлению избирательных прав субъектов избирательного процесса и затруднить установление результатов выборов. Так, в соответствии с частью 2(1) статьи 41 Избирательного кодекса Приморского края от 22 июля 2003 года №62-КЗ (в ред. от 08.08.2013 г.)²⁷⁹, «При проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования список кандидатов должен быть разбит на общую часть и территориальные группы. При проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением смешанной избирательной системы каждая из территориальных групп соответствует территории одного из одномандатных (многомандатных) избирательных округов, образованных для проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования. Перечень границ и наименований территорий, которым соответствуют территориальные группы, утверждается решением избирательной комиссии муниципального образования не позднее чем через три дня со дня опубликования схемы одномандатных (многомандатных) избирательных округов, образованных для проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования ... При проведении выборов депутатов представительного органа муниципального

²⁷⁹ ~ Избирательный кодекс Приморского края от 22.07.2003 №62-КЗ // *Ведомости Законодательного Собрания Приморского края*. - №32. - 2003.

образования с применением пропорциональной избирательной системы каждая из территориальных групп соответствует части территории муниципального образования. Число распределяемых депутатских мандатов должно соответствовать либо быть кратным числу частей территории муниципального образования. Избирательная комиссия муниципального образования определяет число и границы частей территории муниципального образования, которым должны соответствовать территориальные группы, с соблюдением следующих требований:

1) части территории муниципального образования должны быть примерно равны по числу зарегистрированных избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях - не более чем на 30 процентов;

2) не допускается определение части территории муниципального образования из территорий, не граничащих между собой. Избирательная комиссия муниципального образования не позднее чем за 20 дней до окончания срока, в который должны быть назначены выборы депутатов представительного органа муниципального образования, а при проведении досрочных выборов не позднее чем через пять дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов представительного органа муниципального образования своим решением утверждает число, границы и наименования частей территории муниципального образования, которым должны соответствовать территориальные группы. Опубликование решения об утверждении перечня границ и наименований территорий, которым соответствуют территориальные группы, осуществляется избирательной комиссией муниципального образования не позднее чем через пять дней со дня его принятия».

Аналогичным образом законодательство о выборах Приморского края регламентирует рассматриваемый вопрос при проведении выборов в законодательный (представительный)

орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Согласно части 2 статьи 41 Избирательного кодекса Приморского края: «при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Приморского края список кандидатов должен быть разбит на общую часть и 10 региональных групп, каждая из которых соответствует территории двух граничащих между собой одномандатных избирательных округов, образованных для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Приморского края. Перечень границ и наименований территорий, которым соответствуют региональные группы, утверждается решением Избирательной комиссии Приморского края не позднее чем через три дня со дня опубликования схемы одномандатных избирательных округов, образованных для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Приморского края, а в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 14 настоящего Кодекса, - одновременно с принятием соответствующего решения. Опубликование решения об утверждении перечня границ и наименований территорий, которым соответствуют региональные группы, осуществляется Избирательной комиссией Приморского края не позднее чем через пять дней после его принятия».

Таким образом, применительно к правовому регулированию избирательных систем на муниципальных выборах Приморского края, вопросы формирования территориальных групп кандидатов в составе списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, и определение частей территории единого округа, которым будут соответствовать эти территориальные группы, отнесены к полномочиям избирательной комиссии, организующей выборы, на которую возложены обязанности по их урегулированию и опубликованию (обнародованию) принятых решений. Избирательные объединения здесь не наделяются свободой усмотрения, а единообразно (в количественном и качественном отношении), на основании норм закона и решений избирательной комиссии, организующей выборы, формируют территориальные группы на выборах представительных органов му-

ниципальных образований, проводимых с использованием пропорциональной и смешанной избирательных систем. Данный принцип используется равным образом применительно к выборам в органы государственной власти (Законодательное Собрание) и органы местного самоуправления (представительный орган муниципального образования), при проведении которых используется пропорциональная или смешанная избирательная система.

В сфере правовой регламентации избирательных систем, применяемых в Приморском крае, устанавливается иной подход, чем в законодательстве Свердловской области, и модель правового регулирования данного вопроса избирательным законодательством Приморского края следует признать более удачной.

В.В. Вискулова справедливо отмечает, что в отношении регионализации списков кандидатов (одной из проблем, возникающих при использовании пропорциональной избирательной системы) органами судебной системы и ЦИК России выработаны следующие правовые позиции:

-выборы по пропорциональной избирательной системе предполагают голосование избирателей за конкретную партию, а не за ее кандидатов;

-кандидаты в списке обладают равным статусом, и правила регистрации списков не должны препятствовать реализации их пассивного избирательного права;

-структуризация списков доказывает политический вес партии и выступает гарантией права граждан РФ на участие в выборах;

-образование региональных групп предпочтительно нормативно оформлять в виде права избирательных объединений, однако, если группы создаются, то важно обеспечивать их соответствие территориям с равной численностью избирателей;

-требование к минимальному числу региональных групп должно сохраняться на всех этапах избирательного процесса с целью сохранения равенства прав кандидатов;

-разумное уменьшение числа региональных групп к моменту регистрации списков и в последующем должно допускаться законом в качестве дополнительной гарантии избирательных прав²⁸⁰.

Учитывая вышеизложенное, можно констатировать, что правовые позиции избирательных комиссий (в ряде случаев) могут носить не только универсальный (всеобщий), а также и казуальный (частный) характер, и применяться только в случаях:

-наличия правовой неопределенности регионального законодательства о выборах;

-отсутствия (при проведении конкретных выборов) других способов устранения возникшей правовой неопределенности в сфере применения норм избирательного законодательства.

Это обусловлено объективно существующими различиями в правовом регулировании отношений, связанных с организацией и проведением выборов в различных субъектах Российской Федерации, различиями в подходах региональных законодателей к урегулированию сходных отношений, возникающих на той или иной стадии избирательного процесса (в том числе и в вопросах регламентации избирательных систем).

280 ~ См.: Вискулова В.В. *Гарантирование избирательных прав граждан в свете принципов избирательного права и правовой самостоятельности субъектов Российской Федерации: Монография.* – Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2013. С. 142.

Глава 10.

СУДЕБНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ И ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ О ЗАЩИТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

Защита избирательных прав, согласно законодательным положениям, может осуществляться как в административной, так и в судебной форме. При этом, как указано в части 8 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ предварительное обращение в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не является обязательным условием для обращения в суд. А в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу. В случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение.

В современной конституционно-правовой науке многочисленные исследователи подчеркивают особую роль избирательных комиссий в защите избирательных прав граждан. Например, А.Н. Кубелун относит деятельность избирательных комиссий к внесудебной защите избирательных прав граждан²⁸¹, однако и в сфере судебной защиты избирательных прав избирательные комиссии также играют важную роль, поскольку:

- по данной категории дел (дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации) действующим гражданско-процессуальным законодательством предусмотрена обязательность участия в судах избирательных комиссий (даже в тех случаях, когда

281 ~ См.: Кубелун А.Н. *Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / под ред. Е.С. Шугриной.* – М.: РИОР: ИНФРА-М., 2013. С. 64.

предметом судебного рассмотрения не является обжалование решений избирательных комиссий);

-избирательные комиссии в пределах своей компетенции наделены правом обращения в суд (в том числе и в целях защиты избирательных прав граждан).

Во внесудебной сфере, как справедливо отмечает Н.М. Миронов, для защиты избирательных прав граждан избирательные комиссии используют такие механизмы, как:

-рассмотрение обращений о нарушении избирательного законодательства и избирательных прав граждан, поступивших к ним в период избирательной кампании;

-проведение проверок по этим обращениям;

-мониторинг агитационной деятельности;

-контроль за финансированием избирательных кампаний;

-отмена неправомερных решений нижестоящих избирательных комиссий;

-привлечение правоохранительных органов к пресечению противоправной деятельности участников избирательного процесса;

-участие в приведении региональных законов в соответствие с федеральным законодательством²⁸².

Законом устанавливается приоритетность судебной формы защиты избирательных прав граждан.

В целях упорядочения практики рассмотрения судами дел о защите избирательных прав граждан, а также повышения эффективности судебной формы защиты таких дел 31 марта 2011 года было принято Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации №5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁸³.

282 ~ См.: Миронов Н.М. *Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе* // Сравнительное конституционное обозрение, 2007. С. 52.

283 ~ О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 №5 // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. - №6. - 2011.

Целесообразно исследовать соотношение правовых позиций судов и избирательных комиссий в рамках данного раздела применительно к отдельным категориям спорных ситуаций.

За защитой своих прав участники избирательного процесса обращаются первоначально, как правило, в избирательные комиссии. А уже впоследствии, если есть необходимость, обжалуют действия и решения комиссий в судах. Правовые позиции судебных органов могут совпадать либо не совпадать с правовыми позициями избирательных комиссий.

*Примеры совпадения правовых позиций судов и
избирательных комиссий:*

Дела об оспаривании постановлений ТИК о назначении членов участковых избирательных комиссий.

Заявление об оспаривании такого постановления ТИК г.Черкесска №34 от 31.01.2009 года было подано в Черкесский городской суд Карачаево-Черкесской Республики Черкесским городским Комитетом политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации». Заявителем был представлен в ТИК перечень кандидатур для назначения членами участковых избирательных комиссий, однако впоследствии поступили документы и предложения относительно замены ряда лиц из указанного перечня, что не нашло отражения в обжалуемом постановлении ТИК. Суд не усмотрел в действиях избирательной комиссии нарушения законодательства и в решении от 27 февраля 2009 года, среди прочих, сослался на тот факт, что «при добросовестном исполнении своих обязанностей членами участковых избирательных комиссий результат голосования на выборах никак не может быть зависим от количественного и качественного состава этих комиссий».

Постановление ТИК по г.Черкесску №35/37 от 31.01.2009 года было обжаловано кандидатом в депутаты Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республи-

ки 4-го созыва Дышековым А.М. по причине несогласия с включением в составы участковых избирательных комиссий ряда лиц – представителей от КЧР ООО «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией» и КЧР ООО «Западно-Кавказский аналитический центр». Решением Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской республики от 25 февраля 2009 года в удовлетворении требований было отказано, т.к. никаких оснований для сомнения в объективности итогов выборов по причине включения ТИК г.Черкесска в состав членов участковых избирательных комиссий представителей от КЧР ООО «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией» и КЧР ООО «Западно-Кавказский аналитический центр» не имеется.

Дела об оспаривании решения об отказе в регистрации кандидата, в поддержку которого были собраны недействительные подписи:

1. Кандидат на должность главы муниципального образования обратился с заявлением об оспаривании постановления Мирнинской ТИК от 8 февраля 2006 года № 81/230, которым собранные в его поддержку подписи избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства на территории г. Мирный, признаны недействительными. Кандидату было отказано в регистрации его кандидатом на основании того, что недействительными являлись более 10 процентов представленных в избирательную комиссию в поддержку его кандидатуры подписей. В удовлетворении заявления также было отказано. Суд кассационной инстанции оставил решение в силе.

2. В Иркутской области в ходе избирательной кампании по выборам Мэра Ольхонского районного муниципального образования в 2011 году решением Ольхонской территориальной комиссии от 06.04.2011 г. № 26/131 было отказано в регистрации в качестве кандидата Логуновой Наталье Владимировне по причине недостаточности количества достоверных подписей. В ходе судебного заседания установлено, что всего собрано 72 подписи избирателей в ее поддержку,

12 подписей собраны с нарушением требований п. 8 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ и п. 8 ст. 56 Закона Иркутской области «О муниципальных выборах Иркутской области», являются недействительными и недостоверными. Количество достоверных подписей составляет 60 подписей, при требуемых 66. На основании вышеизложенного Ольхонский районный суд Иркутской области Решением от 22 апреля 2011 года отказал заявительнице в удовлетворении ее требований об отмене решения Ольхонской территориальной комиссии от 06.04.2011 г. № 26/131.

3. Отказ в регистрации кандидата в депутаты областного Собрания депутатов по одномандатному избирательному округу был мотивирован тем, что 57,8% подписей избирателей, собранных им в поддержку выдвижения, являются недействительными по различным основаниям. Гражданин обратился в суд с требованием обязать окружную избирательную комиссию зарегистрировать его в качестве кандидата.

Правовая позиция Верховного Суда РФ (определение от 3 марта 2006 года) по этому делу следующая: Довод кассационной жалобы заявителя о том, что 151 подпись избирателей могла быть признана избирательной комиссией недействительной по мотиву несобственноуказанной ими даты внесения подписей только на основании заключения почерковедческой экспертизы, не основан на законе и является несостоятельным. Ссылка в жалобе на неправомерность проведения судом повторной проверки подписных листов заявителя является необоснованной. Подобной проверки и выявления в ее результате иных недействительных подписей, кроме тех, которые были установлены избирательной комиссией, судом не проводилось. Судом проверялась правильность признания избирательной комиссией подписей недействительными именно по заявлению самого Д, без чего вопрос о законности и обоснованности оспариваемого им постановления избирательной комиссии судом решен быть не мог.

Дело об оспаривании решения об отказе в регистрации кандидата с неснятой и непогашенной судимостью:

Окружная избирательная комиссия одномандатного избирательного округа отказала гражданину в регистрации кандидатом на дополнительных выборах депутата областного Собрания депутатов. Гражданин обратился в Архангельский областной суд с жалобой на нарушение избирательных прав. В жалобе и пояснениях, данных в судебном заседании, он утверждал, что не скрывал от избирательной комиссии факт вынесения в отношении его обвинительного приговора, но указывал на то, что обвинительный приговор суда не вступил в законную силу, соответственно, он не являлся судимым и не должен был указывать о неснятой и непогашенной судимости. Суд, пересматривающий обвинительный приговор по кассационной жалобе его адвоката, не известил его как осужденного о времени и месте рассмотрения дела. Он не знал, что определением суда кассационной инстанции обвинительный приговор оставлен в силе и поэтому не указал в своем заявлении и уточняющих документах о наличии у него неснятой и непогашенной судимости.

Правовая позиция Архангельского областного суда по данному делу: доводы [заявителя], что определение суда кассационной инстанции, оставившей апелляционный приговор без изменения, он получил 2 февраля 2006 года, и поэтому на день подачи в окружную избирательную комиссию подтверждения о регистрации в качестве кандидата не знал о результатах рассмотрения кассационной жалобы, не могут служить основанием для отмены постановления окружной избирательной комиссии. Приняв решение баллотироваться в органы государственной власти, [гражданин] обязан был добросовестно пользоваться своим конституционным правом и указать в заявлении и подтверждении наличие у него неснятой и непогашенной судимости. Суд подчеркнул, что требования федерального и областного законодательства о сообщении в заявлении сведений о неснятой и непогашенной судимости направлены на более полное информирова-

ние избирателей о личности кандидата и, следовательно, на обеспечение конституционных прав граждан по осознанному волеизъявлению при выборе кандидата в органы государственной власти. С этой же целью наличие судимости кандидат обязан был указать и в подписных листах.

Дело об информировании избирателей о кандидате (его месте жительства и месте пребывания)

Кандидат на должность главы муниципального образования обратился с заявлениями о внесении изменений в избирательный бюллетень, а именно об указании его места жительства «г. Мирный Архангельской области», и о признании незаконным и отмене Приложения № 1 к постановлению Мирнинской ТИК № 89/255 от 24 февраля 2006 года и от 28 февраля 2006 года в части размещения на его информационном стенде данных о предоставлении им недостоверных сведений об адресе места жительства. Свои требования кандидат обосновывал тем, что в представленных в ТИК документах указал свое место жительства «г. Мирный Архангельской области, ул. ..., д. ..., кв. ...», где постоянно проживает. Он также представил сведения о том, что зарегистрирован по месту жительства в д. П. Московской области, где имеется квартира, предоставленная Министерством обороны РФ, где не проживал и не проживает.

Правовая позиция суда: то обстоятельство, что К. зарегистрирован в г. Мирный по месту пребывания, свидетельствует о его волеизъявлении при выборе им места жительства и подтверждает тот факт, что в г. Мирный он проживает временно, а его постоянным местом жительства является д. П. Московской области, что следует из данных регистрационного учета содержащихся в паспорте кандидата. При таких обстоятельствах указание в избирательном бюллетене в качестве места жительства К. д. П. Московской области является правомерным. Поэтому не подлежит удовлетворению требование о внесении изменений в избирательный бюллетень в отношении К. По тем же основаниям оставлено

без удовлетворения и заявление, касающееся информации, размещенной на информационном стенде. Суд признал, что представленные кандидатом сведения об адресе места жительства правомерно признаны ТИК недостоверными.

Примечание: кандидат на должность главы муниципального образования обязан указать свое место жительства (а не место пребывания).

Дело о размещение информации о кандидате, содержащей признаки предвыборной агитации или отсутствие таковой:

Кандидат на должность главы муниципального образования указал в заявлении, что на информационных стендах, расположенных в ТИК и на избирательных участках, размещен материал под заголовком «Недостоверные сведения, представленные кандидатом на должность ...», из которого следует, что кандидатом не уплачен налог с дохода в 1242 руб. 36 коп. Данная информация, по мнению заявителя, содержит признаки предвыборной агитации и является сама по себе недостоверной, так как использует лишь часть информации, полученной из налоговой инспекции. Шрифт, которым она набрана, намного превосходит размер шрифта, которым набраны его биографические данные и все другие сведения, размещенные на информационных стендах, чем нарушаются требования подпункта 7 пункта 3 статьи 61 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), запрещающей размещать на информационных стендах материалы, содержащие признаки предвыборной агитации.

Правовая позиция городского суда: размещение на информационном стенде кандидатов перечисленной информации произведено территориальной избирательной комиссией в соответствии с требованиями закона, не содержит в себе каких-либо признаков предвыборной агитации, предусмотренных статьей 48 Федерального закона. Размер шрифта, которым набран текст данной информации, утвержден

на заседании ... ТИК. По данному вопросу комиссия проголосовала единогласно, процедура принятия данного решения была соблюдена. Законом не предусмотрено каких-либо ограничений в выборе шрифта при напечатании информации, помещаемой на информационных стендах.

Примеры несовпадения правовых позиций судов и избирательных комиссий:

Дела об оспаривании регистрации кандидатов.

1. Решение Приморского районного суда Архангельской области от 13 апреля 2012 года № 2-493/2012 (аналогичное решение Приморского районного суда Архангельской области от 13 апреля 2012 года № 2-494/12).

Заявитель П. обратился в суд с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Соловецкой территориальной избирательной комиссии от 28.03.2012 № 88/68 о регистрации Т. кандидатом на должность главы муниципального образования. Основанием для заявления послужило представление кандидатом Т. подписей избирателей, собранных в его поддержку, которые, по мнению заявителя, являются недействительными (нарушена процедура сбора подписей в поддержку кандидата).

Правовые позиции суда по данному делу: «Представленные кандидатом ... подписные листы не содержат предусмотренные приложением № 6 [к Федеральному закону от 12.06.2002 года № 67-ФЗ] сведения о гражданстве кандидата, что свидетельствует о несоответствии подписных листов по форме приложению № 6 к Федеральному закону от 12.06.2002 года № 67-ФЗ, следовательно, все подписи избирателей в данных подписных листах должны быть признаны недействительными. Доводы заинтересованного лица – представителя ТИК о том, что отсутствие в подписном листе сведений о гражданстве [кандидата] является несущественным недостатком, поскольку последний является муниципальным служащим, а данную должность могут за-

нимать только граждане РФ, являются несостоятельными, поскольку подобное толкование позволяет не указывать в подписном листе любые сведения о кандидате, что искажает смысл избирательного законодательства, устанавливающего определенные требования к форме документов, используемых в ходе выборов»; «Факт того, что подписные листы не были оплачены из избирательного фонда кандидата ..., не оспаривается заинтересованными сторонами. Необходимость данной оплаты законодателем не связывается с их стоимостью, что делает несостоятельным довод [Т.] о неоплате подписных листов, в связи с их низкой стоимостью»; «Доводы заинтересованных лиц о формальности нарушений, допущенных при сборе подписей избирателей, и их несоответственности ограничению пассивного избирательного права, не свидетельствуют об отсутствии оснований для признания данных подписей недействительными, поскольку избирательное законодательство не позволяет произвольно оценивать существенность или несущественность нарушений и их соразмерность».

2. Решением Ставропольского краевого суда от 11.11.2011 года признано незаконным постановление окружной избирательной комиссии по одномандатному избирательному округу № 14 от 20 октября 2011 года № 7/17 о регистрации Пелюха Александра Михайловича кандидатом в депутаты Думы Ставропольского края пятого созыва по одномандатному избирательному округу № 14. Пелюх А.В. представил для регистрации себя в качестве кандидата в члены выборного органа государственной власти сведения об имуществе, не соответствующие соответствующей форме, установленной Федеральным Законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Избирательная комиссия, принявшая оспариваемое постановление, посчитала имевшиеся нарушения незначительными. Однако суд доводы о незначительности нарушения формы по сведениям об имуществе посчитал их несостоятельными, так как «избирательное законодательство является строго формали-

зованным. В Федеральном законе отсутствуют понятия значительности либо незначительности, существенности либо несущественности допущенных нарушений. Федеральный закон предусматривает, в данном случае, строгое соблюдение Формы представляемого документа Приложению 1, и отступления от этого недопустимы».

Дело об обжаловании бездействия избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по формированию избирательной комиссии муниципального образования:

20 января 2008 года истек срок полномочий избирательной комиссии города Ставрополь, в связи с чем, у избирательной комиссии Ставропольского края возникла обязанность по формированию нового состава избирательной комиссии муниципального образования, но этого сделано не было. Бездействие избирательной комиссии обжаловалось в Ставропольский краевой суд, где признаны незаконными (решение Ставропольского краевого суда от 22 мая 2008 года). На указанное решение суда была подана кассационная жалоба, однако, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации с доводами жалобы о наличии в городе Ставрополь Временной комиссии по организации и проведению выборов в орган местного самоуправления не согласилась, посчитав, что наличие Временной комиссии не отменяет обязанности по формированию избирательной комиссии.

Нередко судебные органы не могут выработать единой позиции по тем или иным вопросам. Например, в ситуациях пропуска срока, в течение которого в суд может быть подано заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации. Этот срок установлен пунктом 2 статьи 78 Федерального закона и составляет 10 дней.

В одном случае заявление кандидата об оспаривании решения о регистрации кандидата на должность Главы МО, принятого ТИК 27 января 2006 года, было подано в суд 17 февраля 2006 года. Городской суд в определении от 21 февраля 2006 года, прекращая производство по делу № 2-72,

установил, что последним днем подачи заявления является 6 февраля 2006 года. Судебная коллегия по гражданским делам Архангельского областного суда, рассматривавшая частную жалобу кандидата и оставившая определение суда в силе, тем не менее, указала, что при исчислении срока по правилам пункта 1 статьи 11.1 Федерального закона последний день подачи заявления - 5 февраля 2006 года.

В другом случае последним днем подачи заявления региональным отделением политической партии является 5 февраля 2006 года. Поскольку заявление было направлено через организацию почтовой связи 6 февраля 2006 года в 20 часов 43 минуты, суд вынес определение от 13 февраля 2006 года о прекращении производства по делу № 3-20.

В то же время Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила данное определение, указав, что довод суда о том, что срок подачи заявления истек в 24 часа 5 февраля 2006 года, прямо противоречит правилам части 2 статьи 108 ГПК РФ. Определяя 5 февраля 2006 года последним днем подачи заявления, суд не учел, что этот день являлся нерабочим. В связи с этим в силу требований части 2 статьи 108 ГПК РФ днем окончания срока для подачи заявления в суд следовало считать 6 февраля 2006 года. Поскольку, как установлено судом, заявление было подано именно 6 февраля 2006 года, то есть в пределах установленного законом процессуального срока, у суда не было оснований для прекращения производства по делу.

Примечание: в 2006 году у судов общей юрисдикции не было единой правовой позиции по вопросу исчисления и истечения сроков подачи заявлений об оспаривании решений о регистрации кандидатов. В подобной ситуации следует руководствоваться правовой позиции Верховного Суда РФ при ее наличии.

Еще одна категория дел, решения по которым неоднобразны, - это дела об оспаривании решения УИК об отказе во включении в список избирателей по избирательному участку для участия в выборах Президента Российской Федерации.

Так, Северодвинским городским судом Архангельской области 24 февраля 2012 года было принято Решение № 2-1080-12 по такому делу (аналогичное решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 2 марта 2012 года № 2-1143-12). Обратимся к фабуле.

Заявитель (гражданин Российской Федерации) считает, что он имеет право быть включенным в список избирателей на выборах Президента Российской Федерации на том избирательном участке, на территории которого гражданин проживает, при том, что местом его постоянной регистрации является другое муниципальное образование. УИК не поддержала требования заявителя.

Правовая позиция суда: «... по общему правилу, включение в список избирателей для участия в выборах Президента РФ на конкретном избирательном участке допускается при соблюдении совокупности признаков: наличия на день голосования у лица гражданства РФ, 18-летнего возраста, а также наличия места жительства на территории избирательного округа и конкретного избирательного участка, подтвержденного органами регистрационного учета. Отдельным случаем положения ст. 27 Федерального закона «О выборах Президента РФ» предусматривают возможность включения избирателей в список избирателей за пределами места жительства, а именно по месту временного пребывания при наличии открепительного удостоверения»; «Заявитель действительно не имеет регистрации по месту жительства или по месту пребывания на территории избирательного участка ... Вместе с тем, регистрация гражданина по месту жительства или пребывания носит уведомительно-контрольный характер, но не правоустанавливающий. При этом место жительства или пребывания гражданина может быть установлено судом общей юрисдикции на основе юридических фактов, не обязательно связанных с видом регистрации»; «Толкуя положения вышеприведенных норм закона о необходимости регистрации гражданина по месту жительства на территории избирательного участка или предъявления открепитель-

ного удостоверения как условий для включения в список избирателей, суд приходит к выводу, что данные требования являются формальными и направлены, по существу, на обеспечение пресечения двойного учета голосов избирателей»; «... закон допускает в исключительных случаях включение участковой избирательной комиссией избирателей, не имевших возможность получить открепительное удостоверение, в список избирателей на избирательно участке по месту их временного пребывания по их личному письменному заявлению, поданному в участковую избирательную комиссию не позднее, чем за три дня до дня голосования. Данной нормой [п. 6 ст. 27 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»] также предусмотрен и механизм пресечения двойного голосования таких избирателей путем обмена данными между участковыми избирательными комиссиями по месту пребывания и месту жительства таких избирателей».

Итоговая правовая позиция суда по данному делу: «... заявитель не может быть лишен права на участие в голосовании на избирательном участке ... по формальному признаку отсутствия регистрации на территории этого участка».

По данному вопросу существует и противоположная правовая позиция, в частности, выраженная Ломоносовским районным судом г. Архангельска в своем решении от 1 марта 2012 года № 2-1229/2012.

Гражданин обратился я в суд с жалобой на действия УИК, которая отказал ему в регистрации в списке избирателей на выборах Президента РФ на избирательном участке по месту его временного проживания.

Правовая позиция суда по данному делу сводится к следующему: гражданин зарегистрирован по месту жительства в другом муниципальном образовании, но желает при этом участвовать в выборах на территории другого муниципального образования, при том, что не зарегистрирован по месту временного пребывания, где расположен избирательный участок. Открепительного удостоверения гражданин не полу-

чал. Исключительных обстоятельств, предусмотренных п. 6 ст. 27 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», являющихся основанием для включения гражданина в список избирателей на избирательном участке по месту временного пребывания по личному письменному заявлению, поданному в участковую избирательную комиссию, судом не установлено. Из пояснений гражданина следует, что по месту временного пребывания он не работает, обучается по заочной форме обучения, а невозможность получить открепительное удостоверение гражданин мотивирует исполнением обязанностей члена территориальной избирательной комиссии, что в силу закона не может служить основанием для включения в списки избирателей в порядке, предусмотренном указанной нормой закона.

Если же заявитель в подобной категории дел обратился с заявлением в УИК не по месту своего жительства и в срок позднее, чем за 3 дня до дня голосования либо не обратился вовсе, то такой заявитель не может быть включен в список избирателей на избирательном участке, на территории которого он временно проживает (решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 3 марта 2012 года № 2-1183-12; аналогичные решения Северодвинского городского суда Архангельской области от 4 марта 2012 года № 2-1195-12; от 4 марта 2012 года № 2-1197-12; решения Мирнинского городского суда Архангельского области от 4 марта 2012 года № 2-156/12; от 4 марта 2012 года № 2-157/12; от 4 марта 2012 года № 2-158/12; от 4 марта 2012 года № 2-159/12; от 4 марта 2012 года № 2-160/12).

Правовая позиция суда по этому вопросу следующая: «То, что Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам Российской Федерации право на свободу передвижения и право избирать, не свидетельствует о том, что гражданин Российской Федерации может быть в день предшествующий выборам включен в список избирателей любой участковой избирательной комиссии, в которую он пожелает обратиться. Постановление законом требований о включе-

нии в список избирателей в соответствии со сведениями о государственной регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства, о включении в список избирателей лиц по месту пребывания при наличии открепительного удостоверения направлены на упорядочение процедуры выборов и предупреждение злоупотребления правом. Этим же целям соответствует и установленное законом правило о том, что без открепительного удостоверения могут быть включены в список избирателей только лица, не имевшие возможности получить такие удостоверения и обратившиеся в участковую избирательную комиссию не позднее чем за три дня до голосования».

Правовая позиция Мирниского городского суда Архангельского области в решении от 4 марта 2012 года № 2-156/12: «Срок обращения гражданина с письменным заявлением о включении в списки избирателей по месту временного пребывания установлен п. 6 ст. 27 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», составляет 3 дня до дня голосования и является пресекательным. Поскольку заявитель обратился с заявлением в участковую избирательную комиссию только в день голосования, т.е. по истечению установленного законом срока, решение участковой избирательной комиссии об отказе включить его в список избирателей на данном избирательном участке для участия в выборах Президента Российской Федерации, является законным. То обстоятельство, что заявитель по каким-либо причинам не получил по месту жительства открепительного удостоверения, не является основанием для признания незаконным оспариваемого постановления избирательной комиссии и включения его в списки избирателей на избирательном участке по месту временного пребывания».

В третьем случае (решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 4 марта 2012 года № 2-1187-12; аналогичные решения Северодвинского городского суда Архангельской области от 4 марта 2012 года № 2-1188-12; от 4 марта 2012 года № 2-1189-12; от 4 марта 2012 года №

2-1191-12; от 4 марта 2012 года № 2-1193-12) заявитель не имеет регистрации по месту жительства на территории РФ, но имеет временную регистрацию по месту своего пребывания. В этом случае УИК отказал в регистрации заявителя в списке избирателей избирательного участка на основании пропущенного, по мнению УИК, 3-х дневного срока предварительного обращения до дня голосования (п. 6 ст. 27 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»), однако суд, ссылаясь на правовую позицию Конституционного Суда РФ (Определение от 08.12.2011 № 1794-О-О) выразил свою правовую позицию следующим образом: «... участковой избирательной комиссией не учтено, что указанный трехдневный срок для обращения с заявлением о включении в списки избирателей предусмотрен в отношении избирателей, имеющих регистрацию по месту жительства на территории Российской Федерации, но находящихся на территории избирательного участка по месту своего временного пребывания и не имевших возможности получить открепительное удостоверение. В то же время для лиц, не имеющих регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, предусмотрен иной порядок, указанный выше, допускающий право обращения таких избирателей в участковую комиссию избирательного участка по месту пребывания в день голосования». Иная формулировка правовой позиции Северодвинского городского суда Архангельской области по данному вопросу: «... избиратели (граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом), не имеющие регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, не лишаются права голосования и могут быть включены в списки избирателей на избирательном участке, образованном по месту их временного пребывания, по личному письменному заявлению, поданному в участковую избирательную комиссию не позднее, чем в день голосования, в случае если место их пребывания на территории указанного участка подтверждается регистрацией по месту пребывания».

Заслуживают внимания ситуации, когда вышестоящая судебная инстанция отменяла акт нижестоящий, вынесенный не в пользу избирательной комиссии.

Так, в 2007 году Судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики было отменено решение Карачаевского районного суда от 6 апреля 2007 г. по делу о признании недействительными результатов выборов и отмене решения муниципальной избирательной комиссии Карачаевского муниципального района №64 от 26 декабря 2005 г. о результатах выборов, состоявшихся 25 декабря 2005 года. 25 декабря 2005 года прошли выборы главы Карачаевского муниципального района, их результаты были обжалованы в Карачаевский районный суд, который вынес решение в пользу заявителя, усмотрев в ходе избирательной кампании многочисленные нарушения (подкуп избирателей, нарушение правил ведения предвыборной агитации, использование преимуществ должностного положения одним из кандидатов, нарушения в ходе голосования вне помещений избирательных участков и ряд других). Однако судом кассационной инстанции не было найдено подтверждений указанным нарушениям, вследствие чего решение Карачаевского районного суда было отменено и принято новое решение по делу, согласно которому в удовлетворении первоначально заявленных требований об отмене акта избирательной комиссии, отказано (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики от 10 июля 2007 года по делу №33-320/07).

В 2005 году в Иркутской области в Слюдянский районный суд Иркутской области поступило исковое заявление о признании незаконными актов окружной избирательной комиссии №3 и требовании проведения повторного подсчета голосов избирателей в ходе судебного заседания. Судом заявленные требования были удовлетворены (Решение Слюдянского районного суда Иркутской области от 31 октября 2005 года). Но судом кассационной инстанции Решение суда

от 31 октября 2005 года было отменено и дело отправлено на новое рассмотрение. Основанием таких выводов для Иркутского областного суда, в частности, послужил тот факт, что такой способ восстановления нарушенного права, как повторный подсчет бюллетеней на соответствующем избирательном участке, не соответствует принципу соразмерности, вытекающему из статей 17 и 55 Конституции Российской Федерации (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Иркутского областного суда от 21 декабря 2005 года).

В ходе выборов мэра и депутатов Думы Карачаевского городского округа в Карачаево-Черкесской Республике 11 марта 2007 года избирательной комиссией Карачаево-Черкесской Республики итоги голосования на ряде избирательных участков были признаны недействительными (на основании свидетельских показаний о фактах массовых нарушений), а в связи с этим, выборы, в целом, были признаны недействительными (Постановление избирательной комиссии Карачаево-Черкесской Республики №15 от 20 марта 2007 года). Указанное постановление обжаловалось в Верховный суд Карачаево-Черкесской Республики и Решением от 20 апреля 2007 года заявленные требования были удовлетворены, а акт избирательной комиссии отменен. Но Верховный Суд Российской Федерации поддержал правовую позицию избирательной комиссии и указал, что избирательные комиссии независимы в рамках своей компетенции, соответственно могут по своему усмотрению делать выводы на основании сведений, полученных из различных источников, в том числе на основании свидетельских показаний. Кроме того, в Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 июля 2007 года по делу №30-Г07-3 действия Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики расценены как превышение судом своих полномочий.

Выводы по разделу:

Предложения по модернизации действующего законодательства и приведению правовых позиций избирательных комиссий и судов общей юрисдикции к единообразию

В целях преодоления абсентеизма как формы уклонения избирателей от участия в голосовании на выборах различного уровня и от участия в референдумах на территории Российской Федерации необходимо обеспечить открытость и гласность избирательного процесса на всех его стадиях и этапах, начиная с момента объявления очередных выборов и регистрации кандидатов до момента объявления итогов голосования и вынесения решений по заявлениям и жалобам о нарушении избирательных прав (как активного, так и пассивного) заинтересованных лиц.

В связи с этим следует:

1. Обеспечить максимальное информирование граждан и иных заинтересованных лиц об их избирательных правах, обязанностях и ответственности, о порядке и сроках их непосредственного участия в выборах и референдуме, об ограничениях прав и свобод, если таковые предусмотрены действующим федеральным законодательством, об иных условиях участия в избирательном процессе посредством информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть Интернет. Для этого необходимо внести соответствующие поправки в ряд федеральных законов¹, касающиеся открытости и гласности избирательного процесса.

2. В частности, объединить разрозненные нормы права, касающиеся недопустимой предвыборной агитации в одну статью в рамках Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Это касается тех норм права, которые явно запрещают или косвенно ограничивают предвыборную агитацию с признаками нарушения прав заинтересованных лиц. В соответствии с этим необходимо указать на примерные признаки недопустимой предвыборной агитации (например, использование в агитации нацистской

символики или иных символов, знаков, которые нарушают общепризнанные нормы морали и нравственности, разжигают межнациональные конфликты, порождают расовую и иные формы дискриминации) и привести примерный, но не исчерпывающий перечень действий, которые избирательные комиссии или суды могут признавать недопустимой предвыборной агитацией.

3. Руководствуясь подпунктом «е» пункта 9 статьи 21 Федерального закона от 12.06. 2002 г. № 67-ФЗ, Центральной избирательной комиссии разработать и принять единые рекомендации по подготовке и проведению выборов Президента РФ, выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, федерального референдума, а также региональных выборов и референдумов с учетом особенностей федеративного государства. Данные рекомендации могут быть единым актом, поделенным на несколько частей относительно выборов и референдумов, а также уровня их проведения.

Адресатами рекомендаций могут быть, в первую очередь, граждане Российской Федерации, обладающие избирательными правами; избирательные комиссии различного уровня на территории Российской Федерации и за ее пределами; политические партии; органы государственной власти и органы местного самоуправления, т.е. все участники избирательного процесса и заинтересованные лица.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования разработана теоретико-правовая концепция правовых позиций избирательной комиссии (понятие и сущность правовой позиции избирательной комиссии, содержание, порядок формирования (формулирования), субъекты, излагающие правовые позиции, формы выражения (закрепления), порядок применения, соотношение с правовыми позициями других органов власти и судов).

Включение избирательных комиссий в круг субъектов, формулирующих и применяющих правовые позиции (наряду с Конституционным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, арбитражными судами, налоговыми органами и др.) обусловлено следующим:

- наличием собственной специальной компетенции у избирательных комиссий – ст. ст. 21, 23-27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в том числе по рассмотрению дел о защите избирательных прав);

- иерархичностью структуры избирательных комиссий – п. 1 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (что обуславливает возможность пересмотра решений нижестоящих комиссий вышестоящими);

- особым правовым статусом избирательных комиссий, организующих выборы;

- установленными законодательством формами взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления, общественными объединениями, должностными лицами;

- особым статусом решений и иных актов комиссий, принятых в пределах их компетенции, обязательных для феде-

ральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума;

– формированием к настоящему времени значительного массива правоприменительной практики избирательных комиссий, обобщение которой способствует единообразному применению избирательного законодательства;

– признанием правовых позиций избирательных комиссий в научном сообществе ученых-конституционалистов и судебной практике.

По нашему мнению, **правовые позиции избирательных комиссий являются разновидностью нормотворческих и правоприменительных правовых позиций и представляют собой документально оформленную официальную систему суждений (обладающую свойствами устойчивости и обязательности) коллегиального органа (избирательной комиссии) об обоснованности применения законодательных положений в сфере реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации, организации и проведения выборов, а также иной деятельности по реализации компетенции избирательной комиссии.**

В настоящее время в системе избирательных комиссий накоплен значительный по объему эмпирический материал правовых позиций по различным вопросам компетенции, подлежащий обобщению и правовому анализу.

В деятельности избирательных комиссий правовые позиции являются особым юридическим механизмом, позволяющим избирательной комиссии обращаться к собственным ранее принятым решениям при рассмотрении новых дел и, тем самым, обеспечивать единообразное применение избирательного законодательства как в системе избирательных комиссий, так и во взаимодействии с государственными и

муниципальными органами, при рассмотрении судами дел с участием избирательных комиссий. Правовые позиции избирательных комиссий выполняют функцию интеграции системы прав и свобод человека и гражданина по делам о защите избирательных прав граждан, при организации и проведении выборов в Российской Федерации.

Изучение сложившейся правоприменительной практики в формировании избирательными комиссиями на основе действующего законодательства своих правовых позиций, как средства обеспечения единообразного применения избирательного законодательства приводит к необходимости:

1. Объединения по единому критерию (тематике) ряда решений избирательных комиссий с целью выявления правовых позиций избирательных комиссий.

Особую значимость правовые позиции избирательных комиссий приобретают по тем категориям дел, которые достаточно редко становятся предметом рассмотрения судов общей юрисдикции (в частности, это такие нарушения избирательного законодательства, которые не влекут правовых последствий в виде отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), исключения кандидатов из заверенного списка кандидатов).

2. Выработки методики выделения правовых позиций в решениях избирательных комиссий (поскольку правовой позицией является не всякое «прецедентное» решение комиссии, а лишь обладающее свойствами устойчивости и обязательности).

3. Определения субъектов правовых позиций (к этим субъектам, излагающим правовые позиции, предлагается относить не все виды избирательных комиссий, а лишь Центральную избирательную комиссию РФ, избирательные комиссии субъектов РФ и иные избирательные комиссии, выступающие в качестве избирательных комиссий, организующих выборы). Критериями отнесения избирательной комиссии к числу субъектов, наделенных правом излагать

правовые позиции, являются: особенности компетенции избирательной комиссии и место в системе (иерархии) избирательных комиссий в Российской Федерации.

4.Характеристике форм объективации (документального оформления) правовых позиций избирательных комиссий. Формами документального оформления правовых позиция избирательных комиссий являются нормативные акты соответствующих избирательных комиссий и решения избирательных комиссий по рассмотрению заявлений, жалоб иных обращений субъектов избирательного процесса о нарушении избирательных прав. В структуре акта избирательной комиссии правовая позиция может выражаться в мотивировочной либо резолютивной части.

В рамках проведенного исследования были выработаны основания классификации правовых позиций:

I. Исходя из структуры (иерархии) избирательных комиссий, формулирующих правовую позицию:

1.Правовые позиции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

2.Правовые позиции избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

3.Правовые позиции избирательных комиссий муниципальных образований.

4.Правовые позиции избирательных комиссий, организующих выборы (не относящихся к пунктам 1-3 данной классификации).

II. По степени охвата общественных отношений:

1.Общие (универсальные) правовые позиции – применимые к сходным (типовым) правоотношениям, возникающим при проведении выборов различного уровня.

2.Частные (казуальные) правовые позиции

Применительно к данным основаниям классификации выявлена их взаимосвязь : правовые позиции избирательных комиссий, занимающих ведущее место в иерархии (структуре) комиссий, чаще всего носят универсальный (общий)

характер и могут быть, распространены на типичные отношения, возникающие при проведении выборов различного уровня: федеральные, региональные, муниципальные выборы. И, напротив, правовые позиции муниципальных и иных избирательных комиссий, организующих выборы в органы местного самоуправления, чаще всего, носят казуальный характер и формулируются применительно к отношениям, возникающим при организации и проведении конкретных выборов (то есть в пределах полномочий данной избирательной комиссии).

III. По источникам (формам выражения, объективации):

Источниками правовых позиций являются акты избирательных комиссий, принятые в пределах компетенции акты избирательной комиссии, содержащие официальные разъяснения порядка применения норм законодательства о выборах, устраняющие правовую неопределенность при применении норм избирательного законодательства, обеспечивающие единообразное применение законодательства при проведении соответствующих выборов в органы государственной власти Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления.

Таковыми источниками правовых позиций могут быть:

1. Постановления избирательных комиссий (различного содержания), а именно:

2. Регламент работы избирательной комиссии (по вопросам, касающимся взаимодействия избирательной комиссии с избирателями, кандидатами, избирательными объединениями, правоохранительными и судебными органами, другими участниками избирательного процесса).

3. Официальные комментарии законодательства (утвержденные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов РФ).

4. Правовые позиции избирательных комиссий, выраженные в судебных решениях (следует отметить, разумеется,

что избирательная комиссия не формулирует правовую позицию в судебном решении, поскольку судебное решение есть продукт деятельности соответствующего суда, но правовая позиция может содержаться в таком решении, быть воспроизведена в описательной части решения, либо поддержана и положена в основу выводов суда в мотивировочной части решения).

5. Результаты правовой экспертизы нормативных правовых актов и законопроектов о выборах, сформулированные ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации и оформленные в виде специальных актов избирательной комиссии – замечаний и предложений к законам (проектам законов).

6. Проекты законов субъектов Российской Федерации о выборах и референдумах, явившиеся результатами реализации права законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ (в настоящее время 59 ИКС РФ наделены таким правом).

В рамках научного исследования на основе концепции правовых позиций избирательных комиссий были выработаны основные научно-методические подходы к порядку применения правовых позиций избирательными комиссиями различных уровней (Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов РФ), а именно:

-исходя из специфики компетенции избирательных комиссий правом формулировать правовые позиции наделены все избирательные комиссии, которые вправе выступать в качестве комиссий, организующих выборы;

-основными свойствами правовых позиций избирательных комиссий являются обязательность и устойчивость решений комиссий, в которых они выражены;

-формулирование правовых позиций должно осуществляться в рамках особой процедуры, предусмотренной для принятия актов избирательной комиссии;

-система правовых позиций избирательных комиссий основывается на принципе иерархичности комиссий (при этом, в случае отсутствия правовой позиции «вышестоящей» комиссии, правовая позиция «нижестоящей» комиссии осуществляет правосполняющую функцию);

-способами документального оформления правовых позиций избирательных комиссий являются нормативные акты соответствующих избирательных комиссий и решения избирательных комиссий по рассмотрению заявлений, жалоб иных обращений субъектов избирательного процесса о нарушении избирательных прав. В структуре акта избирательной комиссии правовая позиция может выражаться в мотивировочной либо резолютивной части.

По результатам исследования были выработаны следующие предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики:

1.Рекомендовать Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на основе выработанной концепции правовых позиций провести обобщение и систематизацию решений избирательных комиссий, содержащих правовые позиции, по указанным выше критериям и стадиям избирательного процесса. Осуществить систематизацию не только решений избирательных комиссий, но и правовых позиций в данных решениях, исходя из их содержания, видов и функций.

2.На этой основе создать централизованную и постоянно обновляемую базу данных правовых позиций избирательных комиссий на территории Российской Федерации.

3.В системе избирательных комиссий организовать унификацию правоприменительной практики в сфере защиты избирательных прав граждан и регулирования деятельности избирательных комиссий, посредством доведения до сведения правовых позиций вышестоящих избирательных комиссий.

4.Разработать регламент подготовки нормативных правовых актов и актов толкования законов с указанием процеду-

ры принятия таких решений и видов (форм) актов.

5. Организовать взаимодействие с Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации (в форме постоянного диалога), направленное на гармонизацию правовых позиций избирательных комиссий и судов по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

6. Предложить законодателю принять меры по законодательному закреплению за избирательными комиссиями следующих прав:

- на издание нормативных актов, содержащих правовые позиции;

- на дачу официальных разъяснений положений действующего избирательного законодательства;

- на расширение права законодательной инициативы, с предоставлением его Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и тем избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, которые им не обладают.

7. Подготовить методические рекомендации для избирательных комиссий по выявлению и преодолению пробелов в избирательном законодательстве и правовой неопределенности (ошибок) в правоприменении путем выработки унифицированных алгоритмов деятельности избирательных комиссий в типичных ситуациях, содержащих потенциальную возможность нарушения законодательства избирательными комиссиями.

8. Рекомендовать Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по результатам выборов, по аналогии с «зеленой книгой» доводить до широкого круга участников избирательного процесса (в том числе членов избирательных комиссий, представителей политических партий, общественных объединений, представителей СМИ) правовые позиции избирательных комиссий, сформулированные при организации и проведении соответствующих выборов.

9. Осуществлять деятельность по повышению правовой

культуры и юридической грамотности субъектов избирательного процесса путем применения унифицированных правовых позиций в ходе организации и проведения выборов и в межвыборный период.

10. Принять меры по повышению юридической техники при подготовке актов избирательных комиссий, обеспечения их соответствия правовым позициям избирательных комиссий, что будет способствовать улучшению качества и обоснованности принимаемых решений (постановлений).

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002.
2. Акуленко Е.А. Анализ основных правовых позиций Верховного Суда РФ по вопросам применения норм ГК РФ о поручительстве // Закон. - 2013. - № 3.
3. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: «Статут», 1999.
4. Андрианова В.В. Правовые, организационные и информационные основы обеспечения личных прав в Российской Федерации. М., 2011.
5. Антонов О.Ю. Особенности организации контроля избирательных комиссий за проведением предвыборной агитации / О.Ю.Антонов // Журнал о выборах. – 2007. № 6.
6. Антонова Л.И. К вопросу об очередном периоде реформы местного самоуправления и практике работы по преобразованию муниципальных образований в регионе // Становление местного самоуправления в Вологодской области. Ч. II / Отв. ред. канд. полит. наук Л.И. Антонова. – Вологда: «Древности Севера», 2009.
7. Баранов В.М., Степанков В.Г. Правовая позиция как общетеоретический феномен. Н. Новгород, 2003.
8. Белоус Ю.С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук 12.00.02 / Ю.С.Белоус. - С.-Пб., 2009.
9. Белоус Ю.С. Критерии разграничения предвыборной агитации и информирования в избирательном процессе в Российской Федерации / Ю.С.Белоус // Проблемы государственного и международного права: Сборник статей. – С.-Пб.: Лема, СЗАГС. – 2010.

10. Белявская М.С. Пробелы российского законодательства об избирательных комиссиях, участвующих в организации и проведении муниципальных выборов // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2.

11. Биктагиров Р. Т., О. Ю. Вельяшев О. Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Рос. центр обучения избират. технологиям при Центр. избират. комис. РФ. - М.: РЦОИТ, 2006.

12. Большаков С.В. Информирование избирателей и предвыборная агитация: особенности правового регулирования. / С.В.Большаков. - М.: РЦОИТ, 2002.

13. Большаков С.В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации / С.В.Большаков, А.Г.Головин. - Изд. 3-е. – М.: Ассоциация некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль», 2007.

14. Бондарь Н.С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. Вып.1. М.: Формула права, 2012.

15. Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. – М.: Центр «Панорама», 2007.

16. Веденеев Ю.А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. № 2 (28).

17. Вискулова В.В. Гарантирование избирательных прав граждан в свете принципов избирательного права и правовой самостоятельности субъектов Российской Федерации: Монография. – Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2013.

18. Витрук Н.В. Верность Конституции: Монография. – М.: Изд-во РАП, 2008.

19. Власов Д.С. Правовая позиция Международного суда ООН: понятие, природа и варианты проявления: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Екатеринбург, 2006.

20. Выборы депутатов Государственной Думы России: организационно-правовые вопросы / Под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2002.

21. Выборы Президента Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу (методическое пособие)/ Под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха. – М.: Формула права, 2009.

22. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу (методическое пособие)/ Под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха. – М.: Формула права, 2011.

23. Гаврилов Д. А. Правоприменительное толкование . Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. -Саратов, 2000.

24. Галушко В. Ф. Правотворчество избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: Вопросы теории и практики : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Краснодар. 2005.

25. Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов //Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2.

26. Гаджиев Р.Д. Роль интернет-ресурса в предвыборной агитации в России / Р.Д.Гаджиев, А.В. Шемелин // Информационное право. – М.: Юрист. – 2008. - №4.

27. Гиберт А. Н. Полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: правовые основы и проблемы реализации: Автореф. дисс. на соиск.уч. степ. канд. юр. наук. Тюмень. 2012.

28. Голубок С. А. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно права на свободные выборы // Правоведение. - 2009. - № 3.

29. Гринева А.В. Понятие и виды судебных правовых позиций (вопросы теории). Дис. канд.юр.наук. М., 2008

30. Гриценко Е. Пределы конституционно-судебного нормотворчества // Конституционное правосудие. 2011. №5 (84).

31. Егоров С.Н. Законодательные критерии разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации в российском избирательном процессе. / С.Н.Егоров // Ученые записки. - №4. – 2009

32. Захаров О.Ю., Порфирьев А.И. Нарушения избирательных прав и «негативные» избирательные технологии в Московской и Брянской областях: анализ, пути противодействия // «Конституционное и муниципальное право». 2002. № 3.

33. Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006. № 7.

34. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика (монографическое исследование). / А.В.Иванченко. - М.: Издательство «Весь Мир», 1996.

35. Избирательное законодательство и выборы в современном мире/ Под общей редакцией В.Е. Чурова; ЦИК Российской Федерации.- М., 2009.

36. Избирательное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В.О. Лучин и др.]; под ред. В.О. Лучина. – 2-е изд., перераб. и доп.. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.

37. Избирательное право и избирательный процесс России: курс лекций / Под ред. В.Т. Кабышева – Саратов: Изд-во ФГБУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013.

38. Ильенко И.А. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о выборах и их проектов // Актуальные вопросы совершенствования и применения законодательства о выборах. Иркутск, 2012.

39. Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. М.: Издательский дом «Городец», 2015.

40. Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» / Под ред. С.В. Кабышева и А.Е. Постникова. – М.: Формула права – Издательский дом «Городец», 2003.

41. Кожевников О.А. Некоторые проблемы в разграничении подведомственности споров между судами общей юрисдикции и конституционными (уставными) судами субъектов РФ и пути их разрешения // Право и политика. 2012. №5 (149).

42. Красинский В.В. О правовой природе актов избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2009. № 11

43. Кубелун А.Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / под ред. Е.С. Шугриной. – М.: РИОР: ИНФРА-М., 2013.

44. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002.

45. Лазарев В.В. Правоположение: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия // Правоведение.- 1976.- № 6.

46. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Формула права. 2008.

47. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. СПб., 1912. Т.1,

48. Лаптев П.А. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека и правовая система Российской Федерации // Российское правосудие. - 2008. - № 11.

49. Лермонтов Ю.М. О правовой позиции Минфина России по вопросам статуса и правовых последствий письменных разъяснений законодательства о налогах и сборах // Бухгалтерский учет в издательстве и полиграфии. - 2007. - №10.

50. Лукьянова О.А. Правовые позиции прокурора в юридическом процессе // Вопросы экономики и права. - 2012. - № 54.

51. Маврин С.П. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе // Журнал конституционного правосудия. - 2010. - № 6.

52. Макарецв А.А., Юсубов Э.С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. –М.: Юрлитинформ, 2013.

53. Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации.- М., 2003.

54. Матузов Н.И., Малько А.В., Кабышев В.Т. и др. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / Под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов. 2011.

55. Миронов Н.М. Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе // Сравнительное конституционное обозрение, 2007.

56. Овчинников Н.И., Федосеева В.А. Нарушения законодательства о выборах и референдумах. Вопросы админи-

стративной ответственности: Научно-методическое пособие / Н.И. Овчинников, В.А. Федосеева – Тула: Тульский полиграфист, 2011.

57. Правовое сопровождение избирательной кампании. Учебно-практическое пособие / Под ред. С.В. Кабышева и И.В. Лексина. – М.: Формула права, 2003.

58. Правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации. Монография / Под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха. – М.: Формула права, 2005.

59. Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. В.В. Комаровой. М., Юркомпани, 2009.

60. Ростова А. Г. Ненормативные правовые акты как основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений. Автореф. дисс. на соиск.уч. степ. канд. юр. наук. Владимир – 2008.

61. Слободчикова С.Н. Правовые особенности проведения предвыборной агитации с использованием сетей содовой связи. / С.Н.Слободчикова // Избирательное право. – Иркутск: Избирательная комиссия Иркутской области, 2011. - №2.

62. Терекбов А.В. Юридическая и логическая природа разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Дис. канд.юр.наук. М., 2006.

63. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010.

64. Туманова Л.В., Туманов М.А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.

65. Цыбуляк С.И. Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010.

66. Черданцев А. Ф. Правовое регулирование и конкретизация права // Применение советского права: сб. ст. Свердловск, 1974.

67. Чернова Е.С. Проблемы определения и совершенствования форм экспертной деятельности ЦИК РФ // Общество и право, 2010. № 2 (29).

68. Чуров В.Е., Гришина М.В., Чернова Е.С. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. N 15-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» // Журнал российского права. 2011. N 10.

69. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. N 11.

70. Шестакова Е.В. Модельное законодательство: Теоретико-правовые аспекты и практика применения. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2006.

71. Шульга И. В. Правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации как разновидность судебных правовых позиций // Российское правосудие. - 2009. - № 10.

72. Щербович А.А. Проблема использования Интернета в избирательном процессе // Свобода выбора как конституционно-правовая проблема: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 5/ под ред. М.А. Краснова, Е.К. Глушко. – М.: ТЕИС, 2010.

73. Юсубов Э.С. Правовые основы ограничения избирательности граждан в связи с наличием судимости. // Российский парламентаризм: региональное измерение. Материалы III Всероссийской конференции с международным участием. Томск, Изд-во Томского госуниверситета, 2014. с.16-23.

74. Юсубов Э.С., Макарецев А.А. Содержание и организационно-правовые проблемы реализации принципа свободных выборов (по материалам Европейского Суда по правам человека). // Государственная власть и местное самоуправление. 2015, № 5, с. 18-22.

75. Pinto – Dushinsky M. Parties and Candidates. URL: www.ocerint-project.org

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

Дмитриев Дмитрий Олегович
Ермаков Алексей Дмитриевич
Кабышев Сергей Владимирович
Комарова Валентина Викторовна (МГЮА)
Мазаев Дмитрий Владимирович (НИУ ВШЭ)
Садовникова Галина Дмитриевна
Попова Олеся Олеговна

**ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
КОМИССИЙ РОССИИ**

Редактор И.В. Краснослободцева

ISBN 978-5-8467-0078-9



ООО «Формула права»
107078 Москва, ул. Мясницкая, д. 48
тел.: (495) 788-86-50, 788-86-51
www.formulaprava.ru
e-mail: publisher@formulaprava.ru

Подписано в печать 05.02.2016.
Формат 60 x 90 ¹/₁₆. Бумага офсетная
Печать офсетная, Печ.л. 23,5
Тираж 1000 экз. Заказ № 11

Отпечатано в типографии «ИП Шуруева М.А.»
e-mail: info@orehovoprint.ru