

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ**
Научно-практическое пособие



**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ**
Научно-практическое пособие



**Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации**

Издательская серия
“ПРИКЛАДНАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ”

**Избирательное право
в судебной практике
Научно-практическое пособие**

МОСКВА
2008

Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006–2008 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 февраля 2006 года № 172/1109-4.

Ответственные редакторы:

С.М. Шатиев, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; *В.В. Игнатенко*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Научный редактор:

О.В. Дамаскин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Авторский коллектив:

О.В. Дамаскин, д.ю.н., проф. (введение, заключение); *Э.И. Девяцкий*, к.ю.н., доц. (глава 1); *В.В. Игнатенко*, д.ю.н., проф. (глава 6); *С.Д. Князев*, д.ю.н., проф. (глава 2); *А.В. Мионов*, к.ю.н. (глава 4); *В.В. Онохова*, к.ю.н., доц. (глава 3); *В.Е. Подшивалов*, к.ю.н. (глава 5); *Р.Р. Сеченова*, к.ю.н. (глава 7, совместно с *С.М. Шатиевым*); *С.М. Шатиев*, д.ю.н., проф. (глава 7, совместно с *Р.Р. Сеченовой*; глава 8) – руководитель авторского коллектива.

Избирательное право в судебной практике: Научно-практическое пособие. – М.: РЦОИТ, 2008. – 320 с.

ISBN 5-93639-064-0

В научно-практическом пособии, подготовленном авторским коллективом – специалистами в области избирательного права и избирательного процесса, на основе обобщения правоприменительной практики избирательных комиссий и судебной практики рассматриваются актуальные вопросы обеспечения судами избирательного права участников избирательного процесса.

Издание адресовано участникам и организаторам избирательного процесса, преподавателям и студентам, всем, кто заинтересован в обеспечении и защите избирательных прав и свобод человека и гражданина.

© Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2008

Введение

За последние годы институт выборов органично вошел в жизнь российского общества как реально функционирующий механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Переход к новым демократическим институтам народо-властия потребовал разработки нормативно-правовой базы проведения выборов и референдумов – высших непосредственных форм осуществления народом своей власти.

В настоящее время в Российской Федерации сформировано новое избирательное законодательство, прошедшее этапы становления и совершенствования. Главная цель внесенных изменений и новелл – устранение негативных явлений, которые были выявлены при проведении предыдущих выборов. Нормативная правовая база, регулирующая проведение выборов и референдумов в Российской Федерации, соответствует международным избирательным стандартам и нацелена на дальнейшее развитие демократических институтов. Проведение выборов как основы демократии является базисным условием обеспечения прав и свобод граждан Российской Федерации.

Потребности развития законодательства о выборах диктуют необходимость его постоянного анализа в рамках избирательного права как подотрасли конституционного права. С начала 1990-х годов, когда институт выборов превратился из формального института в действенный механизм воспроизводства публичной власти, проблемы избирательного права заняли большое место в трудах ученых-государствоведов. В основном работы в данной области были посвящены анализу избирательного законодательства, практики его применения, а также путям его совершенствования. Так, вопросы избирательного права в своих трудах рассматривали С.А. Авакьян, А.А. Белкин, В.И. Васильев, А.А. Вешняков, Ю.А. Веденеев, Ю.А. Дмитриев, О.К. Застрожная, А.В. Иванченко, С.Д. Князев, М.И. Кукушкин, В.В. Лапаева, В.И. Лысенко, А.П. Любимов, Г.В. Мальцев, В.В. Маклаков, М.В. Масловская, Н.А. Михалева, С.А. Осипян, А.Е. Постников, В.Г. Стрекозов,

А.А. Югов, Е.Н. Хрусталева, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и др.* Исследованию избирательного процесса посвящены кандидатские диссертации М.В. Масловой на тему “Избирательный процесс в Российской Федерации”** , Е.В. Корчиги на тему “Актуальные вопросы теории избирательного процесса в России”*** , Р.Р. Сеченовой на тему “Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса”**** , А.И. Фахретдиновой на тему “Конституционно-правовое обеспечение формирования системы органов законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации”***** . В них авторы рассматривают понятие избирательного процесса, правовой статус его субъектов, законодательное регулирование избирательного процесса и пути его совершенствования в современных условиях***** .

При рассмотрении процессуальной природы избирательного права широко используются труды ученых, занимавшихся проблемами процессуального права как в отраслевых рамках, так и в общетеоретическом аспекте: С.С. Алексеева, М.И. Байтина, Д.Н. Бахраха, В.Я. Бойцова, А.Т.Боннера, А.М. Васильева, Н.Н. Вопленко, Б.В. Дрейшева, И.А. Галагана, В.М. Горшенева, О.С. Иоффе, А.И. Кима, О.А. Красавчикова, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, Н.С. Малеина, С.Н. Махиной, А.А. Мельникова, А.В. Мицкевича, П.Е. Недбайло, В.С. Основина, В.М. Савицкого, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, М.С. Строговича, С.С. Студеникина, И.В. Пановой, Г.И. Петрова, В.Н. Протасова, В.А.Тарасова, Н.А. Чечиной, М.Д. Шаргородского, М.С. Шакарян, В.Н. Щеглова, М.К. Юкова, О.В. Яковенко.

Становление нового избирательного права требует не только анализа избирательного законодательства, но и теоретического осмыс-

* Избирательное право и избирательный процесс. М. 2003.

** *Маслова М.В.* Избирательный процесс в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.

*** *Корчига Е.В.* Актуальные вопросы теории избирательного процесса в России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

**** *Сеченова Р.Р.* Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

***** *Фахретдинова А.И.* Конституционно-правовое обеспечение формирования системы органов законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. Автореф. дис., ... канд. юрид. наук. М., 2006.

***** *Дамаскин О.В., Корчига Е.В., Сеченова Р.Р.* Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М.: НОРМА, 2005.

ления практики обеспечения избирательных прав участников избирательного процесса.

Обеспечение избирательных прав граждан судами является важным фактором и условием совершенствования законодательства, стабильности общественного строя и правопорядка, вовлеченности граждан в процесс управления государством, построения гражданского общества.

На современном этапе развития многие проблемы формирования в России гражданского общества ставятся по-новому в связи с изменением социально-экономического состояния страны, задач конституционного, государственного строительства, развитием правотворчества*. Поэтому уровень правосознания населения, способность и готовность граждан защищать свои избирательные права оказывают существенное влияние на правоприменительную и правоисполнительную практику в общественных правоотношениях.

Процессуальную процедуру как составляющую стадии избирательного процесса мы определяем как совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий, объединенных промежуточной целью и направленных на достижение определенного правовой нормой промежуточного результата в рамках стадии, который невозможно достичь совершением одного процессуального действия. Процессуальное действие как составляющую стадии избирательного процесса можно определить как действие, направленное на достижение определенного правовой нормой промежуточного результата в рамках определенной стадии избирательного процесса.

Институт выборов признан современным конституционным правом одним из основных элементов демократической государственности, так как он определяет и обуславливает формы реализации народного суверенитета и “высшую изначальную легитимность всей структуры органов государственной власти”**. Отсутствие в России устоявшихся избирательных традиций, предполагающих, с одной стороны, своеобразные установки общественного сознания, закрепляющие ценности выборной демократии, а с другой – соответствующее им избирательное законодательство, предопределяет актуаль-

* Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р. Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. М., 2007.

** Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000. С. 347.

ность научных исследований практики обеспечения судами избирательных прав участников избирательного процесса, основными из которых являются избиратели.

Исследование действующего законодательства о выборах, правоприменительной практики избирательных комиссий и судов позволило определить актуальные вопросы обеспечения избирательных прав участников избирательного процесса в судебной практике:

особенности судопроизводства по делам о защите избирательных прав граждан;

вопросы назначения выборов и образования избирательных округов в судебной практике;

вопросы учета и регистрации избирателей в судебной практике;

вопросы предвыборной агитации в судебной практике;

вопросы финансирования выборов в судебной практике;

вопросы признания недействительными итогов голосования и результатов выборов в судебной практике;

вопросы административной и уголовной ответственности в судебной практике.

Исследование проблемы обеспечения судами избирательных прав участников избирательного процесса носит комплексный характер, и ее решение зависит от объединения усилий органов государственной власти, органов местного самоуправления, системы избирательных комиссий, политических партий и общественных объединений, учреждений образования и культуры.

Оценивая государственно-правовое и социально-политическое значение избирательных кампаний, прошедших в Российской Федерации с 1993 года, нельзя не отметить их значительное влияние на рост общественного сознания, формирование институтов гражданского общества. При этом главным для Центральной избирательной комиссии Российской Федерации является стремление к тому, чтобы волеизъявление граждан было действительно свободным, а деятельность участников избирательного процесса была открытой и гласной.

Последовательно действуя в направлении совершенствования и развития избирательного законодательства, повышения уровня профессионализма и ответственности организаторов выборов, правового просвещения граждан, ЦИК России вместе с региональными избирательными комиссиями способствует становлению избирательной системы как составной части политической системы страны. Орга-

низация и проведение в Российской Федерации демократических выборов всегда были связаны с формированием системы непрерывного правового образования, обучения и повышения профессиональной квалификации всех участников избирательного процесса: избирателей, организаторов выборов, доверенных лиц кандидатов в депутаты, наблюдателей.

Выполненная авторами работа представляет собой комплексное исследование актуальных вопросов теории и практики обеспечения судами прав участников избирательного процесса в современных условиях.

Теоретическая и практическая значимость данной работы заключается в том, что сформулированные в нем положения могут быть использованы в формирующейся теории избирательного права и процесса, а выводы и рекомендации – для дальнейшего совершенствования правового регулирования организации и проведения выборов в Российской Федерации.

Полезность выполненной работы заключается также в показе влияния судебной практики на состояние законности избирательного процесса, развитие законодательства о выборах в Российской Федерации. Представляет интерес обоснование необходимости совершенствования действующего избирательного законодательства, его адекватности задачам общества на современном этапе, развития правосознания избирателей как основных субъектов избирательного процесса. От степени активности и ответственности избирателей и других участников избирательного процесса, понимания важности выборов в жизни общества, политической и гражданской зрелости, правовой просвещенности и культуры во многом зависит будущее России. Материалы публикуемой работы могут быть использованы в нормотворческой деятельности, преподавании курса избирательного права и процесса, а также в системе повышения квалификации и правовой культуры субъектов избирательного процесса.

Глава 1

Особенности судопроизводства по делам о защите избирательных прав граждан

Возможность судебной защиты избирательных прав граждан является одной из основных конституционных гарантий их реализации. Поэтому участники избирательного процесса вправе обращаться в суд за разрешением правовых конфликтов, возникающих в ходе выборов.

Избирательные споры можно условно разделить на несколько категорий.

1. В зависимости от характера защищаемого избирательного права:

- а) споры о защите пассивного избирательного права;
- б) споры о защите активного избирательного права.

2. В зависимости от объекта спора:

- а) споры, связанные с оспариванием решений, действий (бездействия) избирательных комиссий;
- б) споры, не связанные с оспариванием решений, действий (бездействия) избирательных комиссий.

3. В зависимости от стадии избирательного процесса, в рамках которой возникает спор:

- а) избирательные споры, возникающие в ходе выдвижения и регистрации кандидатов;
- б) избирательные споры, возникающие в ходе предвыборной агитации;
- в) избирательные споры, возникающие в ходе установления итогов голосования и определения результатов выборов.

Подведомственность избирательных споров. В теории гражданского процесса подведомственность традиционно определяется как возможность рассмотрения юридического дела в определенном юрисдикционном органе.

Согласно статье 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется возможность судебной защиты своих прав и охраняе-

мых законом интересов. Судебными органами, осуществляющими рассмотрение и разрешение дел, связанных с защитой избирательных прав, являются Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) и система судов общей юрисдикции. Конституционный Суд в соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” вправе рассматривать дела по заявлениям о признании определенных норм избирательного законодательства, принятого на уровне Российской Федерации и ее субъектов, противоречащими Конституции Российской Федерации. Остальные дела, связанные с защитой избирательных прав, подлежат рассмотрению и разрешению в судах общей юрисдикции на основании статьи 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ).

Помимо судебных органов на рассмотрение определенных категорий избирательных споров уполномочены соответствующие избирательные комиссии.

Так, в соответствии с пунктом 6 статьи 75 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в непосредственно вышестоящую комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, принять по жалобе решение. Согласно пункту 9 той же статьи при одновременном обращении в суд и вышестоящую избирательную комиссию последняя обязана приостановить рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу. В случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение.

Таким образом, для ряда избирательных споров законом установлена альтернативная подведомственность, предусматривающая возможность обращения заинтересованного лица либо в суд, либо в вышестоящую избирательную комиссию.

Подсудность избирательных споров. Поскольку большинство избирательных споров подлежит рассмотрению и разрешению в судах общей юрисдикции, немаловажное значение имеет вопрос об их подсудности. Подсудность обеспечивает распределение подведомст-

венных судам общей юрисдикции дел в рамках системы судов общей юрисдикции. Традиционно выделяются два вида подсудности – родовая и территориальная.

Родовая подсудность определяет, суд какого уровня судебной системы уполномочен на рассмотрение конкретного дела по первой инстанции. Согласно Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации”^{*} систему судов общей юрисдикции образуют суды четырех уровней – мировые суды; районные (городские) суды; суды республик в составе Российской Федерации, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономных округов и автономных областей; Верховный Суд Российской Федерации. Родовая подсудность избирательных споров определяется по двум критериям. По избирательным спорам, связанным с оспариванием решений избирательных комиссий, родовая подсудность определяется в зависимости от их уровня. Дела об обжаловании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии подлежат рассмотрению в Верховном Суде РФ (ч. 4 ст. 27 ГПК РФ). Дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, подлежат рассмотрению в верховных судах республик, краевых, областных судах, судах городов федерального значения, судах автономных областей и автономных округов. Дела об оспаривании решений территориальных и участковых избирательных комиссий, по смыслу статьи 24 ГПК РФ, подлежат рассмотрению в районных судах. Мировые судьи полномочиями на рассмотрение избирательных споров не обладают.

Аналогичные нормы содержатся в пункте 2 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях, однако имеются и отличия. Федеральный закон об основных гарантиях предусматривает **обжалование** нарушений избирательных прав. ГПК РФ использует другой термин – “**оспаривание**”, и основанием для возбуждения дела является заявление, а не жалоба. Таким образом, в соответствии с требованиями

^{*} Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации” // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

ми ГПК РФ оспаривание (обжалование) нарушений избирательных прав осуществляется только путем подачи заявления. Кроме того, нормы о родовой подсудности, содержащиеся в ГПК РФ, предусматривают в качестве объекта оспаривания только решения (уклонения от принятия решений) соответствующих избирательных комиссий.

Однако согласно части 2 статьи 26 и части 2 статьи 27 ГПК РФ федеральными законами к подсудности судов могут быть отнесены и другие дела. В частности, Федеральный закон об основных гарантиях предусматривает возможность оспаривания не только решений соответствующих избирательных комиссий, но и их действий (бездействия). В статье 259 ГПК РФ предусматривается возможность оспаривания решений, действий (бездействия), нарушающих избирательные права не только избирательных комиссий, но и органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц.

По избирательным спорам, не связанным с оспариванием решений, действий (бездействия) избирательных комиссий и их должностных лиц, правила определения родовой подсудности законом не установлены. Судебная практика на основе анализа норм избирательного законодательства определяет родовую подсудность по таким спорам исходя из уровня выборов. Если избирательный спор возник при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, то по родовой подсудности он подсуден Верховному суду Российской Федерации. Если спор возник при проведении выборов в органы государственной власти субъектов федерации, то по родовой подсудности он подсуден судам республик в составе Российской Федерации, краевым, областным судам, судам городов федерального значения, судам автономных округов и суду автономной области. Если избирательный спор возник при проведении муниципальных выборов, то по родовой подсудности он подсуден районным судам.

Однако существуют и исключения из указанных правил. В случае, если заявитель оспаривает действия или решения конкретной избирательной комиссии, то подсудность такого дела, вне зависимости от вида выборов, определяется исходя из уровня комиссии, чьи действия и решения оспариваются. Так, П. обратился в Приморский краевой суд с заявлением о признании незаконным решения территориальной избирательной комиссии Первомайского района г. Владивостока от 11 октября 2006 года, которым оставлено без удовлетворе-

ния заявление о признании недействительными итогов голосования на 88 избирательных участках, образованных на морских судах. Определением судьи Приморского краевого суда заявление возвращено ввиду его неподсудности данному суду. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, оставляя в силе обжалуемое определение, указала на следующее.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 26 ГПК РФ, пунктом 2 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях областной (краевой) суд рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий.

Исходя из заявления П., им оспаривается решение территориальной избирательной комиссии, которым оставлено без удовлетворения его заявление о признании недействительными итогов голосования на избирательных участках, образованных на морских судах. Поскольку заявителем оспаривается решение избирательной комиссии, оставляющее в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, то такое заявление неподсудно краевому суду. Кроме того, судья правильно указал в определении, что заявителем фактически оспариваются решения участковых избирательных комиссий. Такие заявления в соответствии с процессуальным и избирательным законодательством обжалуются в районный суд*.

По определенным категориям избирательных споров законом прямо устанавливается уровень судов, уполномоченных на их рассмотрение вне зависимости от уровня выборов. Так, согласно пункту 7 статьи 3 Федерального закона от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»** дела об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления рассматривают в первой инстанции высшие суды республик, краевые суды, областные суды, суды городов Моск-

* Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20 декабря 2006 года № 56-Г06-51 // СПС «Гарант».

** СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

вы и Санкт-Петербурга, суд автономной области и суды автономных округов.

При определении территориальной подсудности избирательных споров, подлежащих рассмотрению в районных (городских) судах, необходимо руководствоваться общими правилами территориальной подсудности, закрепленными в статье 28 ГПК РФ, поскольку ни в главе 23 ГПК РФ, регулирующей общие положения производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, ни в главе 26 ГПК РФ, регулирующей особенности судопроизводства по делам о защите избирательных прав, не содержится специальных правил определения территориальной подсудности, что порождает неоднозначное решение этого вопроса в судебной практике.

Согласно статье 28 ГПК РФ заявление о защите избирательных прав может быть подано по месту нахождения соответствующей избирательной комиссии, чьи действия (бездействие), решения оспариваются. Так, С.Г. Левченко обратился в Иркутский районный суд Иркутской области с жалобой на нарушения участковыми избирательными комиссиями № 457, 471, 472 Закона Иркутской области «О выборах Губернатора Иркутской области» при проведении повторного голосования. Определением суда дело было передано по подсудности в Кировский районный суд г. Иркутска, поскольку на момент рассмотрения дела полномочия участковых избирательных комиссий были прекращены, а заинтересованное лицо – Избирательная комиссия Иркутской области – находится на территории Кировского административного округа г. Иркутска. Судебная коллегия по гражданским делам Иркутского областного суда, отменяя это определение, указала следующее. Суд не учел, что, как следует из содержания жалобы, заявитель требовал признать недействительными и отменить решения участковых избирательных комиссий № 457, 471, 472 об итогах голосования на соответствующих избирательных участках. Вышеназванные избирательные комиссии находились на территории Иркутского района. Таким образом, жалоба была принята Иркутским районным судом с соблюдением правил о подсудности*. Однако другим судом в аналогичной ситуации было принято противоположное решение.

* См.: Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений. В 2 т. Т. 1 / Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2006. С. 389–394.

Кандидат на должность главы муниципального образования “Братский район” Н.П. Качан обратился в Братский городской суд Иркутской области с заявлением, в котором просил признать незаконным бездействие территориальной избирательной комиссии Братского района, выразившееся в неосуществлении надлежащей приемки и проверки протоколов об итогах голосования и приложенных к ним документов участковых избирательных комиссий № 170, 173 и подведении итогов голосования по выборам главы Братского района на основании ненадлежащих протоколов. Свое обращение в Братский городской суд заявитель мотивировал тем, что территориальная избирательная комиссия Братского района находится в г. Братске. Определением суда дело было передано в Братский районный суд. По мнению суда, данный избирательный спор возник при проведении муниципальных выборов в Братском районе Иркутской области, и заявитель фактически оспаривает итоги голосования на вышеуказанных избирательных участках*.

Сроки на обращение в суд. Основные сроки подачи заявлений о защите избирательных прав граждан указаны в пункте 16 статьи 17, пункте 6 статьи 31, статье 78 Федерального закона об основных гарантиях и статье 260 ГПК РФ, причем в отличие от ранее действующего ГПК РСФСР, указанные нормы приведены в соответствие друг с другом.

В пункте 1 статьи 260 ГПК РФ устанавливается общий срок на обращение в суд за защитой избирательных прав: заявление в суд может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известно о нарушении законодательства о выборах и референдумах, его избирательных прав или права на участие в референдуме.

Указанный срок распространяется и на случаи, когда оспариваются решения, действия (бездействие) соответствующих избирательных комиссий.

Однако для определенных решений избирательных комиссий установлены специальные сроки для их оспаривания. Согласно части 2 статьи 260 ГПК РФ, пункту 2 статьи 78 Федерального закона об основных гарантиях заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, может быть подано в суд в те-

* Архив Избирательной комиссии Иркутской области.

чение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией, комиссией референдума обжалуемого решения. Это положение не всегда однозначно применяется в судебной практике. Так, С.Г. Дылевская, доверенное лицо кандидата в губернаторы Корякского автономного округа Н.В. Семенца, обратилась в окружной суд Корякского автономного округа с заявлением о защите его избирательных прав и отмене решения избирательной комиссии Корякского автономного округа о регистрации В.А. Логинова в качестве кандидата в губернаторы Корякского автономного округа. Суд установил, что оспариваемое решение было принято 4 февраля 2004 года, а заявление об отмене этого решения было подано 26 февраля 2004 года. Не дав правовой оценки обстоятельствам, изложенным в заявлении, и не исследовав доказательства, подтверждающие эти обстоятельства, суд отказал в удовлетворении заявления по мотиву пропуска установленного законом срока на обращение в суд*.

Мурманский областной суд в аналогичной ситуации, не ограничиваясь констатацией факта пропуска заявителем установленного срока на обращение в суд, дал оценку всем обстоятельствам, имеющим значение для правильного разрешения дела, и отказал в удовлетворении заявления, указав, однако, что пропуск срока является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявления**.

Возникает вопрос, как поступить суду, если им установлена незаконность решения о регистрации кандидата. Ограничиться, как в предыдущем случае, лишь ссылкой на пропуск срока на обращение в суд или, констатируя незаконность оспариваемого решения, оставить его в силе, опять-таки сославшись на пропуск срока. Представляется, что судебная практика идет по первому пути. Так, решением окружной избирательной комиссии Красноглинского одномандатного избирательного округа от 25 января 2007 года № 9 А. был зарегистрирован в качестве кандидата в депутаты Самарской Губернской Думы четвертого созыва. Зарегистрированный по тому же избирательному округу кандидат в депутаты М. обратился в Самарский областной суд с заявлением об отмене указанного решения, ссылаясь на то, что при его вынесении комиссия нарушила требования пункта 8 статьи 28 Закона Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губерн-

* См.: Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Ч. 1. М., 2005. С. 701–705.

** Там же. С. 705–707.

ской Думы». Определением Самарского областного суда от 21 февраля 2007 года производство по делу прекращено. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, оставая в силе указанное определение, указала на следующее.

В силу статьи 220 ГПК РФ суд прекращает производство по делу в случае, если дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке гражданского судопроизводства по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ судья отказывает в принятии искового заявления в случае, если заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке; заявление предъявлено в защиту прав, свобод или законных интересов другого лица государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или гражданином, которым кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право; в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя.

По мнению коллегии, прекращая производство по делу, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что заявление М. не подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку М. обратился в суд с пропуском установленного законом срока.

При этом суд обоснованно исходил из того, что согласно части 2 статьи 260 ГПК РФ, пункту 2 статьи 78 Федерального закона об основных гарантиях заявление об отмене решения избирательной комиссии о регистрации в качестве кандидата может быть подано в суд в течение 10 дней со дня принятия избирательной комиссией обжалуемого решения. Установленный вышеуказанной частью процессуальный срок восстановлению не подлежит*.

Последнее положение подверглось серьезной критике в правовой литературе. По мнению М.С. Матейковича, вряд ли такое ограничение права можно признать соразмерным конституционным целям, если срок на обжалование был пропущен по независящим от заявителя причинам**. Такое положение выглядит спорным и с точки зре-

* Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 7 марта 2007 года № 46-Г07-12 // СПС «Гарант».

** См.: Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 263.

ния процессуального закона, поскольку возможность восстановления пропущенного по уважительным причинам процессуального срока не только предполагается, но иногда и прямо предусматривается*. Однако, несмотря на спорность данного ограничения, его практическая необходимость несомненна, поскольку если выборы уже состоялись, возникают непреодолимые трудности при исполнении судебного решения, которым был признан незаконным отказ в регистрации гражданина в качестве кандидата, или решения, которым признана незаконной регистрация в качестве кандидата.

Довольно спорным является и процессуальный срок, установленный частью 4 статьи 260 ГПК РФ и пунктом 3 статьи 78 Федерального закона об основных гарантиях, согласно которым после опубликования результатов выборов, референдума заявление о нарушении избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, имевшем место в период избирательной кампании, кампании референдума, может быть подано в суд в течение года со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов, референдума.

Конституционный Суд в своем постановлении от 25 декабря 2001 года № 17-П “По делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина” указал, что законодатель в целях обеспечения стабильности избирательного процесса, свободного волеизъявления народа на выборах и эффективной судебной защиты избирательных прав граждан может предусмотреть особые сроки для рассмотрения дел о нарушениях избирательных прав граждан, а также для обжалования и пересмотра состоявшихся по этим делам судебных решений.

Однако возможность судебной защиты избирательных прав, в том числе путем оспаривания решений избирательных комиссий в течение года со дня опубликования результатов выборов, вряд ли способствует достижению стабильности избирательного процесса.

Как справедливо отмечает М.С. Матейкович, при существующих санкциях за нарушение избирательного законодательства установление такого процессуального срока является бессмысленным: “Когда избранные депутат или должностное лицо приступили к исполнению

* См., например, ст. 342 ГПК РФ.

своих полномочий, избирательные права практически не восстановимы. Единственный способ их восстановления – отмена результатов выборов, что может привести к нелегитимности принятых властным органом решений и дестабилизировать сами основы конституционного строя”*. Спорным указанный срок выглядит и с позиции процессуального закона, поскольку возникает несогласованность между сроками, установленными в частях 1 и 4 статьи 260 ГПК РФ.

Процессуальный срок, установленный частью 1 статьи 260 ГПК РФ, является общим в отношении избирательных споров. Однако подавляющее большинство избирательных споров возникает именно в период избирательных кампаний.

Следовательно, если нарушение избирательных прав имело место в период выборов, то при обращении в суд должен применяться срок, установленный частью 4 статьи 260 ГПК РФ. Между тем в части 1 статьи 260 ГПК не содержится указания на применение трехмесячного срока только в случаях, если нарушение избирательных прав имело место в межвыборный период. Федеральный закон об основных гарантиях содержит лишь норму, аналогичную норме части 4 статьи 260 ГПК РФ, предусматривая, что суд соответствующего уровня не вправе отказать в приеме жалобы на нарушение избирательных прав.

Согласно части 2 статьи 256 ГПК РФ пропуск трехмесячного срока обращения в суд с заявлением не является основанием для отказа в принятии заявления, но может являться основанием для отказа в удовлетворении заявления. Однако указанная норма содержится в главе 25 ГПК РФ, регулирующей порядок производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

В главе 23 ГПК РФ, регулирующей общие положения производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, возможности отказа в принятии заявления или отказа в его удовлетворении по мотиву пропуска установленного законом срока на обращение в суд не установлено. Кроме того, даже часть 2 статьи 256 ГПК РФ предусматривает лишь право, а не обязанность суда отказать в удовлетворении заявления по мотивам пропуска установленного срока.

Таким образом, вопрос о том, в течение какого срока заинтересованное лицо может обратиться в суд в случае нарушения его избира-

* Матейкович М.С. Указ. соч. С. 263.

тельных прав, в процессуальном законе не до конца разрешен. Одним из вариантов устранения противоречий является уточнение редакции части 1 статьи 260 ГПК РФ в части возможности обращения в суд в течение трехмесячного срока в случае, если нарушение избирательного законодательства или избирательных прав имело место в межвыборный период и непосредственно не связано с выборами.

По другому принципу определяются сроки обращения в суд с заявлениями о расформировании комиссий. Процессуальный закон не предусматривает указанные сроки, отсылая к Федеральному закону об основных гарантиях (ч. 5 ст. 260 ГПК РФ).

Согласно пункту 5 статьи 31 Федерального закона об основных гарантиях заявление в суд о расформировании комиссии, организующей выборы, может быть подано не позднее чем через три месяца со дня окончания избирательной кампании.

Заявление в суд о расформировании иной комиссии может быть подано как в период избирательной кампании, но не позднее, чем за 30 дней до дня голосования, так и после окончания избирательной кампании, кампании референдума, но не позднее чем через три месяца со дня появления оснований для расформирования комиссии. Дополнительно к указанному сроку заявление в суд о расформировании участковой комиссии может быть также подано при проведении повторного голосования в период после установления итогов голосования на данном участке, но не позднее, чем за семь дней до дня повторного голосования.

Спорным в судебной практике является вопрос о последствиях несоблюдения сроков на подачу и рассмотрение заявления об отмене регистрации кандидата. Согласно пункту 5 статьи 78 Федерального закона об основных гарантиях, частям 5 и 9 статьи 260 ГПК РФ заявление об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть подано в суд не позднее, чем за восемь дней до дня голосования и должно быть рассмотрено не позднее, чем за пять дней до дня голосования.

Так, Г. обратился в Нижнеилимский районный суд Иркутской области с заявлением об отмене регистрации К. кандидатом на должность мэра Нижнеилимского района. Отказывая в удовлетворении заявления, суд указал на следующие обстоятельства. Г. обратился в суд (согласно дате почтового штемпеля) 1 октября 2005 года. Поскольку 1 и 2 октября являлись выходными днями, заявление поступило в суд в понедельник – 3 октября 2005 года в 12 часов 30 минут.

Рассмотрение дела было назначено на 4 октября 2005 года на 11 часов 30 минут, то есть за четыре дня до дня голосования – 9 октября 2005 года. Заявление об отмене регистрации кандидата К. подано в суд не за восемь, а за семь дней до дня голосования, поэтому суд лишен возможности вынести решение не позднее, чем за пять дней до дня голосования.

Доводы представителя заявителя о том, что срок обращения в суд и срок, имеющийся у суда для вынесения решения, не нарушены, суд признал несостоятельными и не соответствующими требованиям статей 107 и 108 ГПК РФ. Однако, несмотря на это, судом были исследованы и оценены все собранные доказательства и гражданское дело разрешено по существу*.

В другом случае суд вообще не стал рассматривать дело. Так, Б. обратился в Архангельский областной суд с заявлением об отмене регистрации кандидата в депутаты Архангельского областного собрания по одномандатному избирательному округу. Суд вынес определение о прекращении производства по делу, сославшись на то, что заявление об отмене регистрации подано Б. 10 декабря 2004 года, в последний день предусмотренного законом срока, во второй половине рабочего дня. Обстоятельства дела требовали подготовки судебного разбирательства. Дело было назначено к рассмотрению на первый рабочий день – 14 декабря 2004 года, когда суд был лишен возможности рассмотреть дело по существу, так как до дня голосования – 19 декабря – осталось четыре дня. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, оставая в силе данное определение, указала, что судом сделан обоснованный вывод о том, что содержащееся в пункте 5 статьи 78 Федерального закона об основных гарантиях положение исключает вынесение решения об отмене регистрации кандидата, а соответственно – и рассмотрение дела по истечении этого срока. Данный срок является пресекательным, возможность его восстановления законом не предусмотрена. По истечении этого срока дело не подлежит судебному рассмотрению**.

* См.: Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений. В 2 т. Т. 2 / Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2006. С. 348–354.

** См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29 декабря 2004 года по делу № 1-Г04-31 // СПС “КонсультантПлюс”.

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации дает нормам избирательного и гражданского процессуального законодательства расширительное толкование. Между тем процессуальный закон не содержит прямого указания на обязанность суда прекратить производство по делу по мотиву истечения установленного законом срока на его рассмотрение.

Согласно статье 109 ГПК РФ, определяющей последствия несоблюдения процессуальных сроков, право на совершение процессуальных действий погашается с истечением установленного федеральным законом или назначенного судом процессуального срока. Поданные по истечении процессуальных сроков жалобы и документы, если не заявлено ходатайство о восстановлении пропущенных процессуальных сроков, не рассматриваются судом и возвращаются лицу, которым они были поданы. Однако, несмотря на то, что эта норма содержится в разделе 1 “Общие положения” ГПК РФ, она не является общей в отношении последствий несоблюдения всех процессуальных сроков, поскольку ее нельзя применить в случае, когда совершение процессуальных действий является не правом, а обязанностью. В части 1 статьи 154 ГПК РФ устанавливается обязанность рассмотрения и разрешения судом гражданских дел до истечения двух месяцев со дня поступления заявления, а часть 2 этой же статьи предусматривает возможность установления федеральными законами сокращенных сроков рассмотрения и разрешения отдельных категорий гражданских дел. В частности, сокращенные сроки предусмотрены по делам о защите избирательных прав граждан.

В период избирательной кампании, кампании референдума заявление, поступившее в суд до дня голосования, должно быть рассмотрено и разрешено в течение пяти дней со дня его поступления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно (ч. 6 ст. 260 ГПК РФ). Заявление о неправильности в списках избирателей, участников референдума должно быть рассмотрено и разрешено в течение трех дней со дня его поступления в суд, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования – немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, заявление должно быть рассмотрено и разрешено не позднее чем через десять дней со дня его подачи (ч. 7 ст. 260 ГПК РФ).

Решение по заявлению о расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума принимается судом не позднее чем через 14 дней, а в ходе избирательной кампании, кампании референдума – не позднее чем через три дня со дня поступления заявления в суд (ч. 11 ст. 260 ГПК РФ). По смыслу приведенного определения Верховного Суда, по истечении любого из предусмотренных статьей 260 ГПК РФ сроков производство по делу должно быть прекращено. Между тем, по различным причинам, суд не всегда соблюдает сроки рассмотрения дел, однако это обстоятельство не является основанием для прекращения производства по таким делам. К примеру, какой смысл прекращать производство по делу об оспаривании итогов выборов, в отношении которого установлен двухмесячный срок его рассмотрения, если заявление об оспаривании может быть подано в течение года с момента официального опубликования итогов голосования. Кроме того, статья 220 ГПК РФ, содержащая перечень оснований для прекращения производства по делу, такое основание не предусматривает.

Частично указанное противоречие было разрешено Конституционным Судом*. Так, Е.Г. Одиянков обратился в Конституционный Суд с жалобой на нарушение его конституционных прав положениями статьи 260 ГПК РФ. Основанием для обращения в суд послужили следующие обстоятельства. Постановлением Центральной избирательной комиссии Удмуртской республики от 13 февраля 2004 года № 180.5 гражданину Е.Г. Одиянкову – кандидату в президенты Удмуртской Республики за нарушение при заключении договора на доставку агитационных печатных материалов требований пункта 8.1 Инструкции о порядке открытия и ведения специальных избирательных счетов, учета средств избирательных фондов и отчетности по этим средствам при проведении выборов Президента Удмуртской Республики (утверждена постановлением Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики от 29 декабря 2003 года № 166.4) вынесено предупреждение о необходимости соблюдения порядка расходования средств избирательного фонда. Заявление Е.Г. Одиянкова о признании постановления Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики незаконным Верховный Суд Удмуртской Республики решением от 1 марта 2004 года оставил без удовлетворения ввиду недо-

* См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2005 года по делу № 14-П // СПС «КонсультантПлюс».

казанности нарушения его избирательных прав. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривавшая дело в кассационном порядке, установив несоответствие выводов суда первой инстанции обстоятельствам дела и расценив вынесенное предупреждение как нарушение принципа равенства кандидатов и избирательных прав Е.Г. Одиянкова, определением от 22 апреля 2004 года отменила указанное решение. При этом, однако, производство по делу было прекращено в связи с истечением предусмотренных частью второй статьи 260 ГПК РФ сроков рассмотрения заявлений о защите избирательных прав, которые, как указал суд, являются пресекательными и не подлежат восстановлению. Судья Верховного Суда Российской Федерации определением от 9 августа 2004 года отказал Е.Г. Одиянкову в пересмотре дела в порядке надзора ввиду правомерности прекращения производства по делу кассационной инстанцией. По мнению заявителя жалобы, примененный в его деле абзац первый части 2 статьи 260 ГПК РФ (в редакции Федерального закона от 14 декабря 2002 года) в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, исключает возможность рассмотрения судами заявлений о защите избирательных прав по существу по истечении установленных сроков, ограничивает закрепленное в статье 46 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту.

В результате рассмотрения данного дела Конституционный Суд пришел к следующим выводам. Положения статьи 260 ГПК РФ по своему буквальному смыслу и в системной связи с иными нормами действующего законодательства выступают дополнительной процессуальной гарантией эффективной судебной защиты избирательных прав до завершения избирательной кампании и не исключают такую защиту в дальнейшем, в том числе посредством исправления судебной ошибки. Иное было бы несовместимо с существом права на судебную защиту и приводило бы к нарушению принципов равенства и правовой справедливости в реализации как избирательных прав граждан, так и права на судебную защиту (ст. 19; ч. 1 и 2 ст. 32; ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ).

Правоприменительной практикой, в том числе практикой Верховного Суда Российской Федерации, сокращенные сроки разрешения избирательных дел судами первой инстанции, установленные статьей 260 ГПК РФ, трактуются как пресекательные, что препятствует судам, включая суды кассационной и надзорной инстанций, разрешать

по существу дела о защите избирательных прав по истечении этих сроков и влечет необходимость прекращения производства по делу. Тем самым лица, обратившиеся в суд с заявлением о защите избирательных прав в ходе избирательной кампании, дела которых по тем или иным причинам не были рассмотрены в предусмотренные законом сокращенные сроки, лишаются возможности защиты и восстановления нарушенных прав.

При таком истолковании положений статьей 260 ГПК РФ не обеспечивается полная и эффективная судебная защита нарушенных в ходе избирательной кампании избирательных прав, поскольку выявленные нарушения не устраняются, в частности, не отменяются незаконные решения о наложении административных либо иных взысканий, чем исключается возможность восстановления нарушенных прав, применения компенсаторных механизмов для устранения последствий выявленных нарушений. В отсутствие специальных законодательных предписаний это не может быть оправдано завершением выборов и подведением итогов голосования, не согласуется с требованиями, вытекающими из статей 17, 18, 45, 46 и 55 Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного Конституционный Суд признал положения статьи 260 ГПК РФ, предусматривающие сроки рассмотрения судом поданных в период избирательной кампании заявлений о защите избирательных прав (абзац первый ч. 2 в редакции Федерального закона от 14 декабря 2002 года, ч. 6 в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года), не соответствующими Конституции РФ, ее статьям 32 (ч. 1 и 2) и 46 (ч. 1 и 2) в той мере, в какой эти положения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, препятствуют суду по истечении установленных в них сроков разрешить соответствующее дело по существу и служат основанием прекращения производства по делу.

Таким образом, проблема применения судами положений статьи 260 ГПК РФ была разрешена не до конца, поскольку Конституционным Судом признана неконституционной только часть 7 статьи 260 ГПК РФ. Однако вопрос о возможности расширительного толкования указанного постановления в отношении других пресекательных сроков, установленных в статье 260 ГПК, остается открытым, поскольку суды продолжают прекращать дела в связи с истечением пресекательных сроков. Так, решением окружной избирательной комиссии по одномандатному избирательному округу № 27 от 23 октя-

бря 2006 года № 08/29 С. зарегистрирован в качестве кандидата в депутаты Законодательного Собрания Пермского края первого созыва. Ш., также зарегистрированный в качестве кандидата в депутаты по данному избирательному округу, обратился в Пермский областной суд с заявлением об отмене указанного решения и об отмене регистрации С. кандидатом в депутаты.

Решением Пермского областного суда от 10 ноября 2006 года в удовлетворении заявленных Ш. требований отказано. В определении Коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указано, что решение Пермского областного суда постановлено без учета выявленных судом нарушений норм избирательного законодательства, а выводы, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела, что в силу статьи 362 ГПК РФ является основанием к отмене данного решения. На новое рассмотрение дело не направляется, производство по делу подлежит прекращению, в соответствии с пунктом 9 статьи 260 ГПК РФ*.

Федеральным законом от 5 декабря 2006 года № 255-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации”** статья 248 ГПК РФ была дополнена указанием на возможность прекращения производства по делу о защите избирательных прав в случаях, если это предусмотрено федеральным законом.

Однако указанная статья находится в главе 23 ГПК РФ, которая регулирует общие положения производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений. Представляется, что новая редакция статьи 248 ГПК РФ не решает проблему прекращения производства по делу о защите избирательных прав, поскольку, внося изменения в статью 248 ГПК РФ, законодатель не внес соответствующих изменений в Федеральный закон об основных гарантиях и ГПК РФ в части указания на возможность прекращения производства по делу о защите избирательных прав в связи с истечением установленного срока на его рассмотрение. Правомерным было бы включение подобной нормы в статью 260¹ ГПК РФ, регламентирующую порядок рассмот-

* Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 28 ноября 2006 года № 44-Г06-31 // СПС “Гарант”.

** СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

рения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Лица, имеющие право на обращение в суд за защитой избирательных прав. Перечень лиц, имеющих право на обращение в суд за защитой избирательных прав, содержится в пункте 10 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях и статье 259 ГПК РФ. Согласно пункту 10 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях с заявлением в суд вправе обратиться избиратели, участники референдума, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии и их региональные отделения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители, наблюдатели, а также комиссии. В пункте 1 статьи 259 ГПК РФ включается в указанный перечень прокурор. Перечисленные лица вправе обратиться в суд от своего имени.

В судебной практике нередко возникает вопрос о дифференциации случаев, когда эти лица обращаются в суд от своего имени и в защиту своих избирательных прав и когда эти же лица выступают от своего имени, но защищают избирательные права других лиц. Показательным является следующее дело. Челябинское региональное отделение политической партии “Коммунистическая партия Российской Федерации” (далее – ЧРО ПП “КПРФ”) и кандидат в депутаты Законодательного собрания Челябинской области по Чебаркульскому одномандатному избирательному округу № 29 Ж. обратились в Челябинский областной суд с заявлением о защите избирательных прав, в котором просили отменить постановление Избирательной комиссии Челябинской области “Об установлении общих результатов выборов депутатов Законодательного собрания Челябинской области” от 28 декабря 2005 года № 81/844, а также решение окружной избирательной комиссии по Чебаркульскому одномандатному избирательному округу по выборам депутата Законодательного собрания Челябинской области от 27 декабря 2005 года № 29.

В обоснование своих требований ЧРО ПП “КПРФ” сослалось на нарушение избирательными комиссиями избирательных прав граждан, избирателей и прав регионального отделения политической партии, выдвинувшего кандидатом в депутаты Законодательного собрания Челябинской области по данному одномандатному избирательному округу Ж., а также на то, что этим затрагиваются интересы

всего общества, в том числе ЧРО ПП “КПРФ”, которое является частью этого общества.

Решением Челябинского областного суда от 23 августа 2006 года в удовлетворении заявленных требований отказано. Отказывая в удовлетворении кассационной жалобы заявителей, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в том числе указала, что суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что оспариваемые решения не нарушают прав и законных интересов заявителей.

В соответствии с пунктом 1 статьи 259 ГПК РФ избиратели, участники референдума, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии и их региональные отделения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители, наблюдатели, прокурор, считающие, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд.

Избирательное объединение ЧРО ПП “КПРФ” реализовало свое право на выдвижение кандидата в одномандатном избирательном округе и выдвинуло в качестве кандидата в депутаты Ж., который был зарегистрирован в качестве кандидата и был включен в бюллетени для голосования. От имени кандидатов вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица избирательного объединения, выдвинувшего этот список.

Таким образом, суд правильно указал в решении, что избирательное объединение, выдвинувшее кандидата в одномандатном избирательном округе, вправе выступать от своего имени только в защиту своих прав и интересов и не наделено правами по обращению в защиту прав и законных интересов других участников избирательного процесса.

Отвергая доводы ЧРО ПП “КПРФ” о нарушении оспариваемыми решениями избирательных прав избирательного объединения, вы-

двинувшего Ж., суд обоснованно исходил из того, что оспариваемые решения избирательных комиссий по подведению итогов голосования касаются пассивного избирательного права кандидата Ж., а не избирательного объединения. Ссылка ЧРО ПП “КПРФ” о нарушении избирательных прав избирателей округа также правильно отвергнута судом, так как политическая партия не наделена полномочиями обращения в суд в защиту прав и интересов неопределенного круга граждан – избирателей округа*.

Немало вопросов возникает в судебной практике при обращении в суд общественных объединений в защиту избирательных прав граждан. Так, Курганское областное общественное движение “За честные выборы” в интересах кандидатов и других участников избирательного процесса обратилось в суд с заявлением о признании незаконным решения Избирательной комиссии Курганской области от 1 декабря 2004 года № 73/639-4 в части назначения даты повторного голосования на выборах губернатора Курганской области на 5 декабря 2004 года. Решением Курганского областного суда решение Избирательной комиссии было отменено. Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ решение суда первой инстанции было отменено и производство по делу прекращено. По мнению коллегии, суд пришел к ошибочному выводу о том, что заявитель как общественное объединение вправе на основании статьи 259 ГПК РФ, статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях обратиться в суд за защитой избирательных прав неопределенного круга лиц. Как видно из материалов дела, Курганское областное общественное движение “За честные выборы” действует на основании Федерального закона от 19 мая 1995 года “Об общественных объединениях” и устава объединения. Как указано в уставе объединения, целями движения является содействие становлению гражданского общества и правового демократического общества, в частности, содействие соблюдению законодательства на выборах и референдумах (п. 1.3). При этом общественное объединение уставом не наделено правом участвовать в выборах, выдвигать кандидатов, обращаться в суд за защитой неопределенного круга лиц. Не является заявитель также и участником избирательного процесса.

* Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20 декабря 2006 года № 48-Г06-22 // СПС “Гарант”.

Ссылки суда первой инстанции на статью 259 ГПК РФ и пункт 10 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях признаны необоснованными, поскольку в силу этих норм правом на обжалование решений и действий, нарушающих избирательные права граждан, обладают, в том числе, иные общественные объединения. Однако субъекты, перечисленные в этих нормах, в том числе общественные объединения, вправе обращаться в суд с заявлением не по поводу любых нарушений избирательного законодательства, а только за защитой своих нарушенных прав или в случае, если право обращаться за защитой избирательных прав неопределенного круга лиц предусмотрено федеральным законом.

Таким образом, по мнению Верховного Суда, лица, указанные в пункте 10 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях и статье 259 ГПК РФ могут обратиться в суд только для защиты своих избирательных прав, что согласуется с частью 1 статьи 4 ГПК РФ, согласно которой суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов. Хотя из буквального толкования норм пункта 10 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях и статьи 259 ГПК РФ, согласно которым эти лица обращаются в суд, оспаривая решения и действия (бездействие), нарушающие *избирательные права граждан*, можно сделать прямо противоположный вывод.

Возможность обращения в суд от своего имени, но в защиту интересов других лиц процессуальным законом предусмотрена. Согласно части 1 статьи 46 ГПК РФ в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. В силу части 1 статьи 246 ГПК РФ указанные положения применимы к делам, возникающим из публичных правоотношений, и соответственно к делам о защите избирательных прав.

Распространенной является практика обращения в суд доверенных лиц в защиту интересов кандидатов и избирательных объединений. Причем суды, принимая и рассматривая по существу их заявления, ссылаются именно на статью 75 Федерального закона об основных гарантиях и на статью 259 ГПК РФ. Правом на обращение в суд в защиту избирательных прав других лиц на основании статьи 259 ГПК РФ обладает и прокурор при соблюдении условий, предусмотренных статьей 45 ГПК РФ.

Для устранения противоречий в применении указанных норм представляется необходимым законодательно разделить перечень лиц, которые вправе обращаться в суд в защиту своих избирательных прав, и перечень лиц, которые вправе обращаться в суд в защиту избирательных прав других лиц.

Насколько шагов в этом направлении уже сделано. Согласно части 2 статьи 259 ГПК РФ избирательные комиссии и соответствующие комиссии референдума вправе обратиться с заявлением в суд в связи с нарушением законодательства о выборах и референдумах органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностными лицами, кандидатом, избирательным объединением, политической партией, ее региональным отделением, иным общественным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума, а также избирательной комиссией, комиссией референдума, членом избирательной комиссии, комиссии референдума. Обращаясь в суд по данной категории избирательных споров, избирательные комиссии защищают интересы других субъектов избирательного процесса.

Избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата (список кандидатов), кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, обращаясь в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) на основании части 3 статьи 259 ГПК РФ, защищают не только свои избирательные права, но также и права избирателей.

Определенные уточнения были внесены Федеральным законом от 5 декабря 2006 года № 255-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации” и в отношении возможности прокурора обращаться в суд в защиту избирательных прав. Часть 1 статьи 259 ГПК РФ, содержащая перечень лиц, которые вправе обратиться в суд с заявлением о защите избирательных прав, предусматривает, что прокурор вправе обратиться в суд в случае нарушения избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Однако согласно части 3 этой же статьи с заявлением в суд об отмене регистрации кандидата (списков кандидатов) вправе обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата (список кандидатов), кандидат, зарегистриро-

ванный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу. Указанный перечень сформулирован как исчерпывающий.

Подобная редакция статьи 259 ГПК РФ вызывала неоднозначное толкование в правоприменительной практике. Нередкими были случаи, когда прокуроры, игнорируя часть 3 статьи 259 ГПК РФ, обращались в суд с заявлениями об отмене регистрации со ссылкой на часть 1 данной статьи, которая, по их мнению, наделяет прокурора правом обратиться в суд в защиту избирательных прав неопределенного круга лиц.

Согласно новой редакции части 3 статьи 259 ГПК РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, с заявлением об отмене регистрации вправе обратиться прокурор. Такими случаями в соответствии с пунктом 12 новой редакции статьи 76 Федерального закона об основных гарантиях являются:

несоблюдение кандидатом, избирательным объединением ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях (совершение действий, которые в соответствии со статьей 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» определяются как экстремистская деятельность;

превышение установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда либо расходование средств помимо избирательного фонда;

неоднократное использование кандидатом, руководителем избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения;

установление факта подкупа избирателей кандидатом, избирательным объединением, их доверенными лицами, уполномоченными представителями, а также действующими по их поручению должностными лицами или организациями;

установление факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости.

Таким образом, законодатель окончательно включил прокурора в перечень лиц, обладающих правом на обращение в суд с заявлением об отмене регистрации кандидатов, списков кандидатов. Однако, в отличие от других субъектов этого права, прокурор может его реализовать только в отношении нескольких обстоятельств, являющихся основанием для отмены регистрации.

Порядок рассмотрения дел о защите избирательных прав граждан. Гражданские дела, связанные с защитой избирательных прав, как разновидность дел, возникающих из публично-правовых отношений, подлежат рассмотрению и разрешению по общим правилам искового производства с особенностями, установленными главой 23, регулирующей общие правила производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, а также главой 26 ГПК РФ (ч. 1 ст. 246). Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ в главе 26 ГПК РФ введена статья 260¹, содержащая специальные правила в отношении порядка рассмотрения и разрешения дел о защите избирательных прав. Исходя из анализа указанных норм можно выделить несколько особенностей порядка рассмотрения и разрешения избирательных споров по сравнению с правилами искового производства.

Во-первых, большинство избирательных споров рассматривается судом единолично, за исключением дел о расформировании избирательных комиссий, комиссий референдума, которые рассматриваются судом коллегиально в составе трех профессиональных судей (ч. 2 ст. 260¹ ГПК РФ).

Во-вторых, часть 1 статьи 260¹ ГПК РФ содержит исчерпывающий перечень лиц, которых суд обязан привлечь к участию в рассмотрении дел о защите избирательных прав: заявители, представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, политических партий, иных общественных объединений, избирательные комиссии, комиссии референдума, должностные лица, прокурор.

В-третьих, при рассмотрении избирательных споров не применяются правила заочного производства. Однако это не значит, что неявка участников процесса помешает рассмотреть дело по существу. Согласно части 1 статьи 260¹ ГПК РФ неявка в суд участников процесса, надлежащим образом извещенных о месте и времени судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения и разрешения дела. Специальные правила применяются в отношении представителей органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностных лиц (в том числе представителей избирательных комиссий), чьи действия (бездействие), решения, нарушающие избирательные права, оспариваются в судебном порядке. Суд может признать их явку в судебное заседание обязательной. При неисполнении указанными лицами этой обязанности суд

вправе подвергнуть их штрафу в размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда (ч. 4 ст. 246 ГПК РФ).

В-четвертых, при рассмотрении и разрешении дел о защите избирательных прав суд не связан основаниями и доводами заявленных требований. В этом правиле заключается принципиальное отличие искового производства от производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений. В рамках искового производства суд выступает только в роли арбитра. Он не вправе выйти за пределы заявленных требований и возражений. Правом на изменение предмета иска (требования) или основания иска (обстоятельств, с которыми связаны требования) обладает только истец. Основания возражений против иска определяет и изменяет только ответчик. Задача суда выражается в установлении обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон на основе представленных ими доказательств.

При рассмотрении дел, возникающих из публично-правовых отношений (в том числе избирательных споров), задача суда существенно меняется. В данном случае суд выполняет контрольную функцию по отношению к органам законодательной и исполнительной власти, он должен проверить законность поставленных заявителем под сомнение действий (бездействия) решений. С этой целью суд обязан проявлять инициативу в истребовании доказательств.

В судебной практике по делам о защите избирательных прав нередко возникает вопрос о том, вправе ли суд выйти за пределы заявленных требований. В подавляющем большинстве случаев дела, возникающие из публично-правовых отношений, рассматриваются судами только по заявленным требованиям. Однако возникает вопрос, как должен поступить суд, если признание незаконным какого-либо действия (бездействия) или решения влечет незаконность других решений, принятых на их основе, в то время как сами эти решения заявителем не оспариваются. Особенно актуальным этот вопрос становится при рассмотрении избирательных споров, связанных с оспариванием итогов голосования и результатов выборов. Так, В.Н. Покирко обратился в Слюдянский районный суд Иркутской области с заявлением о признании незаконным протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования на избирательном участке № 1057 по выборам депутатов Думы Байкальского муниципального образования. Суд, установив нарушения в порядке подсчета голо-

сов на избирательном участке, признал недействительным не только протокол участковой комиссии, но и решение окружной избирательной комиссии № 3 по выборам депутатов Думы Байкальского муниципального образования. Коллегия по гражданским делам Иркутского областного суда, отменяя указанное решение, в том числе сослалась на отсутствие заявленного требования об отмене решения окружной комиссии*.

Поскольку Федеральный закон об основных гарантиях прямо не предусматривает возможности суда выйти за пределы заявленных требований, указание на такую возможность должно быть закреплено в процессуальном законе. Таким образом, при рассмотрении определенных категорий избирательных споров суд должен быть не связан не только основаниями и доводами заявленных требований, но и самими требованиями.

В-пятых, при рассмотрении и разрешении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в период избирательной кампании, кампании референдума до дня опубликования результатов выборов, референдума в качестве мер по обеспечению иска не могут применяться наложение ареста на избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, списки избирателей, участников референдума, иные избирательные документы, документы референдума или их изъятие, а также запрещение избирательным комиссиям, комиссиям референдума осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов, референдума (ч. 3 ст. 260¹ ГПК РФ).

Однако законодатель не учел, что материалы, составляющие избирательную документацию, являются при рассмотрении ряда избирательных споров необходимыми доказательствами, без которых дело не может быть рассмотрено по существу. Так, Т.В. Казакова обратилась в Иркутский районный суд Иркутской области с заявлением о признании недействительными протоколов об итогах голосования участковых избирательных комиссий № 270 и 272 по выборам главы Листвянского муниципального образования Иркутского района 9 октября 2005 года. Одновременно ею было заявлено ходатайство

* См.: Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений. В 2 т. Т. 2 / Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2006. С. 354–364.

об истребовании от территориальной избирательной комиссии Иркутского района подлинников списков избирателей и избирательных бюллетеней. Суд, несмотря на то, что решение об итогах голосования территориальной избирательной комиссией еще не было принято, вынес определение об истребовании доказательств и предпринял меры к получению подлинников избирательной документации.

При рассмотрении аналогичного избирательного спора об оспаривании итогов голосования на выборах главы Братского района, по ходатайству заявителя, на основании статей 64–66 ГПК РФ, суд вынес определение об обеспечении доказательств*. В обоих случаях соответствующие избирательные комиссии не имели правовых оснований для непредставления по требованию суда избирательной документации, поскольку истребование доказательств или принятие мер по обеспечению доказательств в соответствии с процессуальным законом не связано с применением мер по обеспечению иска.

В результате проведенного исследования можно сделать вывод о взаимном влиянии законодательства о выборах и судебной практики. С одной стороны, избирательное законодательство оказывает определяющее воздействие на развитие судебной практики. В свою очередь, судебная практика выявляет пробелы как в избирательном, так и в процессуальном законодательстве, ставя перед законодателем новые задачи.

Нормы, регламентирующие процессуальный порядок рассмотрения и разрешения избирательных споров, появились сравнительно недавно в связи с принятием нового избирательного законодательства. Изменения в ГПК РФ вносились путем перенесения норм процессуального характера, закрепленных в законах о выборах. Однако следует признать, что подобная практика не всегда себя оправдывает. Являясь неотъемлемой частью материального права, эти нормы, будучи включенными в ГПК РФ, не всегда согласованы с другими процессуальными нормами. Поэтому нормы, касающиеся судебной защиты избирательных прав, должны содержаться только в процессуальном законе и не нарушать его единства.

* Текущий архив Избирательной комиссии Иркутской области.

Глава 2

Вопросы назначения выборов и образования избирательных округов в судебной практике

Споры по вопросам о назначении выборов встречаются в судебной практике сравнительно нечасто. Обусловлено это, очевидно, тем, что избирательное законодательство достаточно подробно регулирует весь комплекс отношений, связанных с назначением выборов. Кроме этого, нельзя не учитывать, что решение вопросов о назначении выборов происходит в период, когда еще отсутствуют основные соперничающие на выборах субъекты избирательного процесса, вследствие чего нередко объективно имеющие место отступления от требований закона остаются без внимания как с их стороны, так и со стороны избирателей и иных лиц. Вместе с тем следует признать, что в настоящее время накоплен достаточный опыт рассмотрения судами дел о назначении выборов, который касается органов (должностных лиц), уполномоченных назначить выборы, сроков назначения выборов, переноса выборов и решения других вопросов, связанных с начальной (отправной) стадией избирательного процесса.

Говоря о судебной практике по делам о назначении выборов, прежде всего хотелось бы обратить внимание на следующее. Суды исходят из того, что посредством выборов могут формироваться (замещаться) только органы (должности), учрежденные для каждого уровня публичной власти в соответствии с действующим законодательством, и, как следствие, суды обоснованно отказывают в удовлетворении заявлений о назначении выборов, если орган или должностное лицо, об избрании которых ставится вопрос, отсутствуют в системе государственного или муниципального управления соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

В качестве иллюстрации, подтверждающей подобный вывод, можно привести дело по заявлению К. и Ч. о назначении даты выборов руководителя высшего исполнительного органа государственной влас-

ти субъекта Российской Федерации – председателя правительства Самарской области, рассмотренное Самарским областным судом.

Свое обращение в суд заявители мотивировали тем, что высшим исполнительным органом государственной власти области является правительство Самарской области, председатель (руководитель) которого должен избираться посредством прямых выборов населением области, так как это прямо вытекает из части 1 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”. Рассмотрев указанное заявление, Самарский областной суд решением от 10 августа 2004 года отказал в удовлетворении заявленных требований. При этом суд исходил из того, что основания для назначения выборов руководителя высшего исполнительного органа государственной власти Самарской области отсутствуют, поскольку согласно Уставу Самарской области высшим должностным лицом Самарской области является губернатор Самарской области, который возглавляет правительство Самарской области и избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Самарской области.

Не согласные с решением Самарского областного суда заявители подали кассационную жалобу, рассмотрев которую, Верховный Суд Российской Федерации определением Судебной коллегии по гражданским делам от 27 октября 2004 года оставил решение областного суда без изменения.

Определением было особо подчеркнуто, что согласно части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В развитие данного конституционного положения Федеральным законом “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (ст. 2, 17 и 18) установлено, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации включает законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган, иные органы государственной влас-

ти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании*.

Согласно статье 91 Устава Самарской области высшим должностным лицом данного субъекта Российской Федерации является губернатор Самарской области, который возглавляет правительство Самарской области (высший исполнительный орган государственной власти области) и замещает свою должность посредством выборов.

В соответствии со статьей 95 Устава Самарской области правительство Самарской области формируется губернатором области после его избрания. Оно состоит из председателя (вице-губернатора), первого заместителя председателя, двух заместителей председателя правительства и министров Самарской области, назначаемых на свои должности губернатором области. Исходя из этого, по мнению Судебной коллегии, суд первой инстанции правильно отверг доводы заявителей о том, что губернатор Самарской области не может быть одновременно высшим должностным лицом и руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Самарской области, вследствие чего правительство области должен возглавлять

* В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 11 декабря 2004 года "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации замещается не путем выборов, а посредством наделения соответствующими полномочиями по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

председатель правительства, избранный населением, так как эти доводы заявителей не основаны на законе.

Особо следует подчеркнуть, что в определении Судебной коллегии была также отмечена необоснованность ссылок заявителей на нарушение их избирательных прав, поскольку гарантии избирательных прав согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях представляют собой установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан. Включение же в состав выборных иных должностей, помимо указанных в федеральном законе, не относится к условиям, правилам и процедурам проведения выборов и не нарушает избирательных прав граждан.

Важное значение для правового режима назначения выборов имеет также подтвержденное судебной практикой правило, согласно которому основаниями для принятия соответствующего решения может служить наступление только прямо упомянутых в избирательном законодательстве обстоятельств. Как правило, они связаны с истечением нормативных сроков полномочий выборных органов или должностных лиц либо с их досрочным прекращением. Если же избиратели ставят вопрос о назначении выборов по иным основаниям, то такие требования не согласуются с законом и не должны подлежать удовлетворению, в том числе и в судебном порядке. Наглядным примером тому может служить решение Санкт-Петербургского городского суда от 20 февраля 2006 года, оставившее без удовлетворения заявление гражданина М. о назначении даты выборов депутатов муниципального Совета муниципального округа № 15.

Свое обращение в суд М. мотивировал тем, что в муниципальном округе № 15 на момент подачи им заявления отсутствовал депутатский корпус, способный исполнять полномочия представительного органа муниципального образования. В судебном заседании заявитель пояснил, что избранные на выборах, состоявшихся 24 декабря 2004 года, депутаты муниципального Совета муниципального округа № 15 в течение длительного времени не исполняли своих обязанностей по причине имеющихся между ними разногласий.

Бездействие представительного органа муниципального образования повлекло за собой, по мнению заявителя, нарушение его прав, вследствие чего необходимо решить вопрос о назначении выборов нового состава депутатского корпуса. Суд, однако, посчитал доводы М.

несостоятельными, так как ни Федеральный закон об основных гарантиях, ни Федеральный закон “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” не содержат в перечне оснований для назначения выборов указание на уклонение депутатов (или значительной их части) от исполнения своих обязанностей. При таких обстоятельствах Санкт-Петербургский городской суд посчитал невозможным принятие решения о назначении новых выборов.

Данная позиция была подтверждена и Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, куда М. обратился с кассационной жалобой. В ее определении, принятом 14 июня 2006 года, было специально подчеркнуто, что в условиях в результате состоявшихся выборов был сформированный представительный орган муниципального образования, полномочия которого не прекращены, оснований для назначения новых выборов не имеется. Что же касается доводов заявителя о том, что депутаты, находясь в разногласиях, длительное время не осуществляли свою деятельность, то они не имеют отношения к предмету заявленного спора о назначении выборов.

Существенное значение для назначения выборов имеет соблюдение установленного на момент принятия соответствующего решения порядка замещения государственных или муниципальных должностей. Исходя из этого в судебной практике последовательно проводится принцип, согласно которому иной, не основанный на прямых выборах населением, способ замещения публичных должностей может иметь место лишь в случае, если данный способ был предусмотрен в соответствии с законом на момент принятия решения о назначении выборов. Наглядным примером в этом отношении может служить рассмотренное Магаданским областным судом 26 ноября 2003 года дело по заявлению Л. о нарушении конституционных прав избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования “Аткинский поссовет” и назначении новой даты выборов главы данного муниципального образования. В обоснование своих требований заявитель указал на то, что решением Магаданского областного суда от 30 мая 2003 года была назначена дата выборов главы упомянутого муниципального образования на 17 августа 2003 года, а на Собрание представителей муниципального образования возложена обязанность по формированию избирательной комиссии для подготовки и проведения указанных выборов. Од-

нако избирательная комиссия сформирована не была, вследствие чего выборы в установленный судом срок не проведены. Из-за бездействия депутатов Собрания представителей поселкового муниципального образования исполнение решения суда стало невозможным, в связи с чем заявитель и просил назначить новую дату выборов главы муниципального образования.

Рассмотрев заявление по существу, Магаданский областной суд не нашел оснований для его удовлетворения. При этом суд исходил из того, что 6 ноября 2003 года вступил в действие принятый в установленном законом порядке Устав муниципального образования “Аткинский поссовет” Хасынского района Магаданской области, в соответствии со статьей 63 которого глава данного муниципального образования избирается Собранием представителей из числа депутатов Собрания представителей. Решением Собрания представителей от 18 ноября 2003 года, то есть до обращения заявителя в суд о назначении новой даты выборов, глава муниципального образования “Аткинский поссовет” был избран депутатами из своего состава.

Отказывая Л. в удовлетворении заявления, Магаданский областной суд пришел к выводу о том, что в связи с избранием главы муниципального образования законных оснований для назначения новой даты выборов не имеется. При этом доводы заявителя о нарушении закрепленного в пункте 3 статьи 11 Федерального закона об основных гарантиях принципа неизменности нормативной правовой базы выборов суд посчитал несостоятельными, сославшись на то, что запрет изменения процедуры замещения выборной должности распространяется только на период избирательной кампании. А поскольку деятельность по подготовке и проведению выборов, назначенных судом, не осуществлялась, то и оснований считать, что изменения порядка замещения должности главы муниципального образования “Аткинский поссовет” были осуществлены в период избирательной кампании, по мнению суда, не было.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев кассационную жалобу Л., своим определением от 11 февраля 2004 года отменила решение Магаданского областного суда и направила дело на новое рассмотрение. Отменяя решение суда первой инстанции, Судебная коллегия руководствовалась тем, что избирательная кампания согласно пункту 19 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях охватывает период со дня официального опубликования решения о назначении вы-

боров до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. Поскольку достоверно установлено, что Устав муниципального образования “Атчинский поссовет”, предусмотревший избрание главы муниципального образования из состава депутатского корпуса, был принят после назначения судом выборов (включая официальное опубликование соответствующего решения) и вступил в силу до их завершения, доводы Магаданского областного суда о фактическом отсутствии избирательных действий не могут иметь правового значения.

По мнению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, в соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” вступившие в законную силу постановления федеральных судов являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Вследствие этого законная сила решения суда о назначении даты выборов главы муниципального образования “Атчинский поссовет” не могла быть преодолена неисполнением данного решения теми лицами, в отношении которых оно было вынесено. Именно по этой причине избирательная кампания по выборам главы указанного муниципального образования, назначенным по решению суда, не могла быть прекращена в связи с принятием Устава муниципального образования и избранием главы депутатами Собрания представителей из своего состава.

Заслуживает внимания и выработанная судебной практикой позиция, согласно которой при назначении выборов обязательно должны соблюдаться установленные законом временные рамки избирательной кампании. Так, рассмотрев 2 марта 2004 года заявление Н., П. и Б. об отмене решения Избирательной комиссии Самарской области от 19 февраля 2004 года “О назначении дополнительных выборов депутата Самарской Губернской Думы по Советскому одномандатному избирательному округу № 3”, Самарский областной суд признал незаконным и отменил обжалуемое решение Избирательной комиссии. При этом суд исходил из того, что поскольку, назначая 19 февраля 2004 года дополнительные выборы депутата по избирательному округу № 3, избирательная комиссия области определила датой их прове-

дения 4 июля 2004 года, постольку не были соблюдены требования закона о продолжительности избирательной кампании.

В соответствии с пунктом 2 статьи 10 Федерального закона об основных гарантиях период избирательной кампании на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации (от дня официального опубликования решения о назначении выборов до дня голосования) должен составлять не менее 80 и не более 100 дней. Принимая во внимание данное требование закона, суд пришел к выводу, что решением избирательной комиссии Самарской области от 19 февраля 2004 года упомянутые выборы могли быть назначены на дату, приходящуюся на период с 10 по 30 мая 2004 года.

Назначение выборов на 4 июля 2004 года привело к незаконному увеличению продолжительности избирательной кампании на 33 дня.

Данное обстоятельство несомненно повлекло, по мнению суда, нарушение избирательных прав граждан, так как и кандидаты в депутаты, и избиратели округа были лишены возможности своевременно избрать своего депутата, а также вынуждены более продолжительный период времени заниматься предвыборной агитацией, тратить дополнительные средства на избирательную кампанию. Что же касается ссылки избирательной комиссии области на то, что она действовала в соответствии с пунктом 8 статьи 81 Федерального закона об основных гарантиях, предусматривающим проведение голосования на дополнительных выборах, назначенных в связи с досрочным прекращением полномочий депутата, не позднее чем через один год со дня принятия решения о досрочном прекращении полномочий, то она не может быть принята во внимание.

Обусловлено это тем, что данная норма устанавливает максимальный срок, в течение которого должен быть замещен вакантный депутатский мандат, образовавшийся в результате досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, но не влияет на порядок и сроки назначения дополнительных выборов. Избирательная комиссия Самарской области, не согласившись с решением областного суда, обжаловала его в кассационном порядке. Однако определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2004 года решение Самарского областного суда было оставлено без изменения, а кассационная жалоба – без удовлетворения.

Существенный интерес для практики назначения выборов по решению суда имеет определение Судебной коллегии по гражданским

делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2004 года, принятое по надзорной жалобе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на решение Самарского областного суда от 30 июня 2004 года и определение этого же суда от 30 июня 2004 года. Рассматривая надзорную жалобу, Судебная коллегия установила следующее. Б. обратилась в Самарский областной суд с заявлением о назначении даты выборов губернатора Самарской области. Свое заявление она мотивировала тем, что изменения в Устав (Основной закон) Самарской области, увеличивающие сроки полномочий губернатора до пяти лет, были внесены в период избирательной кампании по выборам действующего губернатора в 2000 году и должны применяться к выборам губернатора Самарской области, назначенным после вступления в силу указанных изменений. В связи с этим срок полномочий губернатора области, избранного 2 июля 2000 года, составляет не пять лет, а четыре года и истекает 2 июля 2004 года. Соответственно Самарская Губернская Дума обязана была назначить очередные выборы губернатора в срок не позднее 28 апреля 2004 года. Однако такого решения ни Самарской Губернской Думой, ни Избирательной комиссией Самарской области (вследствие бездействия Губернской Думы) принято не было, что и послужило основанием для обращения Б. в суд с заявлением о назначении выборов губернатора Самарской области на 19 сентября 2004 года.

Решением Самарского областного суда от 30 июня 2004 года заявление Б. удовлетворено. На Самарскую Губернскую Думу возложена обязанность опубликовать решение суда о назначении выборов на 19 сентября 2004 года в средствах массовой информации. Суд также постановил направить решение о назначении выборов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Дополнительно определением Самарского областного суда от 30 июня 2004 года решение Самарского областного суда о назначении даты выборов губернатора Самарской области обращено к немедленному исполнению.

В надзорной жалобе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации был поставлен вопрос о том, что Самарским областным судом неправильно применены нормы материального права и допущены существенные нарушения норм процессуального права. Так, ЦИК России, которая в случае назначения выборов судом обязана в соответствии с пунктом 5 статьи 10 Федерального закона

об основных гарантиях в течение семи дней с момента вступления решения суда в законную силу сформировать временную избирательную комиссию, организующую проведение назначенных судом выборов, не была привлечена судом к участию в деле в порядке статьи 212 ГПК РФ. Она также не извещалась о времени и месте судебного заседания, в котором решался вопрос о назначении выборов и об обращении решения суда к немедленному исполнению, вследствие чего не имела возможности выразить свою позицию по данному вопросу. Кроме того, по мнению ЦИК России, решение суда о назначении выборов на 19 сентября 2004 года не отвечает критерию обоснованности, так как при определении даты выборов суд не учел сроки проведения избирательных действий – формирования избирательных комиссий, выдвижения и регистрации кандидатов на должность губернатора Самарской области и т.д. Обращение решения суда к немедленному исполнению повлекло за собой фактическое сокращение сроков выдвижения кандидатов на семь дней, так как они были в течение данного срока лишены возможности подать уведомление о выдвижении во временную избирательную комиссию, отсутствовавшую на момент принятия решения о назначении выборов. Как следствие, сокращению подверглись также сроки сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов и предвыборной агитации, что может необоснованно ущемить избирательные права граждан.

Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации надзорная жалоба ЦИК России удовлетворена, решение и определение Самарского областного суда от 30 июня 2004 года отменены. Соглашаясь с доводами, высказанными ЦИК России в надзорной жалобе, Судебная коллегия особо подчеркнула, что судом первой инстанции при назначении выборов должны обязательно учитываться установленные законом сроки проведения последующих избирательных действий и обосновываться мотивы назначения выборов на ту или иную конкретную дату. Необходимым являлось и привлечение к участию в деле ЦИК России как комиссии, на которую возлагается обязанность формирования временной избирательной комиссии по подготовке и проведению выборов губернатора области, что позволило бы сразу выяснить мнение ЦИК России по поводу оптимального срока назначения даты выборов губернатора Самарской области.

Нельзя обойти вниманием и то, как решается судами вопрос о переносе (отложении) назначенных выборов. Заметим, что, как прави-

ло, суды, рассматривая споры о переносе (отложении) назначенных выборов, руководствуются правилом, согласно которому избирательное законодательство не содержит прямого указания на возможность изменения даты назначенных в установленном законом порядке выборов. Примером может служить дело, связанное с назначением 15 января 2002 года решением Верховного Суда Республики Ингушетия выборов депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления Республики на 26 мая 2002 года. По заявлению Президента Республики Ингушетия и Избирательной комиссии Республики Ингушетия дата выборов впоследствии была перенесена судом на 17 ноября 2002 года. Затем в связи с обращениями Правительства Республики определениями суда дата выборов еще трижды переносилась: на 9 марта 2003 года, 7 декабря 2003 года и 20 июня 2004 года. 3. обратился с частной жалобой на последнее определение суда, которым дата выборов была перенесена на 20 июня 2004 года, и, настаивая на незаконности данного определения, просил его отменить и обязать Правительство Республики Ингушетия провести выборы 7 декабря 2003 года.

Обсудив доводы жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что решение Верховного Суда Республики Ингушетия от 15 января 2002 года о назначении выборов депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления на 26 мая 2002 года было принято в соответствии со статьей 3 Федерального закона “Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” и вступило в законную силу. Однако, удовлетворяя в последующем заявления Президента, Избирательной комиссии и Правительства Республики, Верховный Суд Республики Ингушетия по существу назначал новые даты выборов, что допустимо только при принятии нового решения. Не может служить обоснованием отложения (переноса) выборов и то обстоятельство, что, по мнению Верховного Суда Республики, ситуация в Республике характеризовалась наличием большого количества беженцев и перемещенных лиц, препятствовавших нормальному проведению выборов, так как аналогичная ситуация имела место в Республике и на момент вынесения 15 января 2002 года решения о назначении выборов на 26 мая 2002 года. Кроме того, данное обстоятельство не препятствовало проведению в указанный период в Республике других выборов (президента, депутатов представительного органа

республики, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). Все это послужило основанием для вывода Судебной коллегии о незаконности обжалуемого определения Верховного Суда Республики Ингушетия о переносе даты выборов на 20 июня 2004 года.

Вместе с тем следует заметить, что Верховный Суд Российской Федерации не всегда последовательно проводит линию на неправомерность переноса (отложения) даты назначенных выборов. В частности, рассматривая кассационную жалобу Думы города Уссурийска и Уссурийского района на решение Приморского краевого суда от 12 ноября 1999 года о назначении по заявлению К. даты выборов в представительный орган местного самоуправления муниципального образования города Уссурийска и Уссурийского района, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 24 января 2000 года, признав законность назначения оспариваемым решением суда выборов на 20 февраля 2000 года, тем не менее сочла возможным удовлетворить ходатайства заявителя К. и Думы города Уссурийска и Уссурийского района о переносе даты выборов. При этом Судебная коллегия руководствовалась тем, что перенос назначенных выборов на 26 марта 2004 года позволит совместить их с выборами Президента Российской Федерации, а это, в свою очередь, целесообразно с экономической и организационной точек зрения.

Справедливости ради подчеркнем, что впоследствии в вопросе о целесообразности применения даты назначенных выборов по причине их совмещения с другими выборами Верховный Суд Российской Федерации занял принципиально иную позицию. Так, определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 23 июня 2003 года было отменено решение Курского областного суда от 24 апреля 2003 года о назначении даты выборов главы города Курска и депутатов Курского городского Собрания и совмещении их с датой предстоящих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В числе прочих аргументов, послуживших основанием для отмены решения суда первой инстанции (отсутствие в судебном решении указания на точную дату проведения назначенных выборов, совмещение их с неназначенными выборами депутатов Государственной Думы), Судебная коллегия указала на то, что совмещение выборов не может мотивироваться экономической целесообразностью, так как финансирование муниципальных и федеральных выборов производится из различных источников.

Анализ судебной практики по делам об образовании избирательных округов свидетельствует, что, несмотря на их в значительной мере единичный характер, можно сделать вывод о преимущественной обусловленности данного вида избирательных споров вопросами, касающимися оснований принятия решений о границах избирательных округов, одновременного проведения выборов по одномандатным и многомандатным избирательным округам, особенностей проведения выборов по многомандатным округам, допустимости внесения изменений в схему избирательных округов после ее утверждения, а также обязательности наличия графического изображения образуемых округов при принятии решения об утверждении их схемы.

Особое значение для решения споров, связанных с образованием избирательных округов, имеет правовая позиция, сформулированная Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 23 марта 2000 года по делу о проверке конституционности части 2 статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года “О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области” в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой^{*}. Обратившиеся в Конституционный Суд граждане оспаривали конституционность части 2 статьи 3 упомянутого Закона Оренбургской области по мотивам того, что согласно ей выборы в Законодательное Собрание Оренбургской области должны проводиться по мажоритарной системе в одномандатных и (или) многомандатных избирательных округах. При этом заявители полагали, что проведение выборов в рамках единой избирательной кампании одновременно в одно- и многомандатных округах приводит к нарушению равенства прав избирателей по признаку места жительства, поскольку часть избирателей имеют по одному голосу, а часть – по несколько (в зависимости от числа мандатов, распределяемых в округе). Наряду с этим нарушаются и права кандидатов в депутаты, которые в силу различных условий проведения избирательной кампании в одно- и многомандатных округах также ставятся в неравное положение. Указанные обстоятельства, по мнению заявителей, свидетельствуют о том, что оспариваемая норма противоречит статьям 3 (ч. 3), 6 (ч. 1), 19 (ч. 2) и 32 Конституции Российской Федерации, а также пункту “Б” статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

^{*} СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

В постановлении Конституционного Суда было отмечено, что равное избирательное право, реализуемое в том числе в ходе выборов в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, заключается прежде всего в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. Это обеспечивается, в частности, включением избирателя не более чем в один список избирателей, образованием в принципе равных по числу избирателей округов, соблюдением установленных норм представительства, предоставлением равных юридических возможностей участия в предвыборной кампании для кандидатов. В этой связи, по мнению Конституционного Суда, само по себе положение о проведении выборов по мажоритарной системе одновременно в одно- и многомандатных избирательных округах может не противоречить Конституции Российской Федерации и закрепленному ею равенству прав граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, но лишь в случае, если обеспечены равные условия для реализации гражданами избирательных прав и, следовательно, справедливое народное представительство.

Как следует из постановления Конституционного Суда, положение о проведении выборов одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам должно сопровождаться нормативным определением объективных критериев отнесения той или иной территории к одномандатному или многомандатному округу, допускающих проверку обоснованности таких решений, а также условий, при которых исключались бы неравное или искаженное – с точки зрения конституционного содержания – представительство избирателей в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации или какие-либо другие формы неравенства при голосовании. Иное ведет к нарушению прежде всего равного активного избирательного права граждан.

Несоблюдение указанных требований к регулированию выборов, проводимых одновременно по одно- и многомандатным округам, не исключает и создание необоснованных преимуществ для какого-либо избирательного объединения или кандидата. Следовательно, такое регулирование приобретает неконституционный смысл также потому, что нарушает и равное пассивное избирательное право.

Исходя из этого Конституционный Суд пришел к выводу, что проведение выборов по мажоритарной системе одновременно в одно- и многомандатных избирательных округах может быть признано со-

ответствующим Конституции Российской Федерации, если при этом избирательным законом каждый избиратель наделен одним голосом либо одинаковым числом голосов, а отнесение той или иной территории к одномандатному или многомандатному округу обуславливается конкретными формально определенными критериями. В противном случае положению о проведении выборов одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам не может быть обеспечен конституционный смысл.

В настоящее время данная правовая позиция нашла определенное отражение в Федеральном законе об основных гарантиях* и последовательно проводится судами общей юрисдикции при рассмотрении соответствующих споров. Так, решением суда Корякского автономного округа от 6 сентября 2004 года было удовлетворено заявление Д. о признании противоречащими федеральному законодательству пункта 2 статьи 5 и пункта 1 статьи 12 Закона Корякского автономного округа от 4 августа 2004 года “О выборах депутатов Думы Корякского автономного округа” в части образования для проведения указанных выборов одного одномандатного, двух двухмандатных и одного трехмандатного избирательных округов. При этом суд прямо указал на то, что оспариваемые нормы окружного Закона противоречат статье 5 Федерального закона об основных гарантиях, закрепляющей участие граждан в выборах на равных основаниях, так как наделяют избирателей неравным числом голосов в различных – одномандатном и многомандатных – округах, а также не исключают создание преимуществ для какого-либо кандидата в ходе избирательной кампании.

Анализируя судебную практику по вопросам, связанным с особенностями организации выборов по многомандатным избирательным округам, нельзя не упомянуть о прецеденте, имевшем место при проведении выборов депутатов Думы городского округа ЗАТО Большой Камень Приморского края, состоявшихся 11 марта 2007 года. Для проведения данных выборов были образованы десять двухмандат-

* Согласно пункту 2 статьи 5 Федерального закона об основных гарантиях, если на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос.

ных округов. При этом муниципальная избирательная комиссия 14 февраля 2007 года своим решением определила, что избиратели при голосовании будут иметь один голос, а впоследствии – 19 февраля 2007 года – внесла в первоначальное решение изменение, предусмотрев, что избиратели будут обладать не одним, а двумя голосами.

Подобные действия муниципальной избирательной комиссии города обусловили обращения в суд гражданина К., являвшегося одним из кандидатов в депутаты. В своем заявлении он просил признать незаконным решение муниципальной избирательной комиссии от 19 февраля 2007 года, так как его принятие повлекло, по мнению заявителя, нарушение избирательных прав кандидатов по причине неправомерного изменения правил голосования в ходе избирательной кампании. Несмотря на возражения муниципальной избирательной комиссии, Шкотовский районный суд решением от 28 февраля 2007 года удовлетворил заявление К. и признал обжалуемое решение муниципальной избирательной комиссии от 19 февраля 2007 года незаконным. В обоснование своего решения суд сослался на статью 11 Федерального закона об основных гарантиях, полагая, что в ней содержится прямой запрет на изменения правил подготовки и проведения выборов в ходе избирательной кампании. Кроме этого, суд посчитал, что исходное решение муниципальной избирательной комиссии о признании за каждым избирателем одного голоса полностью правомерно и принято в пределах представленной компетенции, поскольку в соответствии со статьей 5 Избирательного кодекса Приморского края при образовании многомандатных округов с равным числом распределяемых мандатов избиратели при голосовании обладают таким количеством голосов, которое равно числу распределяемых мандатов, либо одним мандатом.

Данное решение Шкотовского районного суда было обжаловано муниципальной избирательной комиссией городского округа в кассационном порядке в Приморский краевой суд, который своим решением от 9 марта 2007 года отменил решение суда первой инстанции и отказал кандидату К. в удовлетворении его заявления. Мотивируя свою позицию, Судебная коллегия по гражданским делам Приморского краевого суда прямо указала на то, что обеспечение равенства избирательных прав граждан относится к числу принципиальных вопросов избирательного законодательства, вследствие чего оно должно базироваться на положениях федеральных законов. Согласно же статье 5 Федерального закона об основных гарантиях на-

деление избирателя одним голосом при голосовании по многомандатным избирательным округам может иметь место только в случае образования на выборах в законодательный орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования избирательных округов с разным числом мандатов. Если же для проведения выборов образуются избирательные округа с равным числом мандатов, то по смыслу данного Федерального закона избиратели имеют равное число голосов, что исключает в этом случае возможность постановки вопроса о наделении их одним голосом. При таких обстоятельствах Приморский краевой суд пришел к выводу о том, что обжалуемое решение муниципальной избирательной комиссии городского округа ЗАТО Большой Камень полностью соответствует принципу равного избирательного права, базируется на требованиях федерального закона и не может быть квалифицировано как неправомерное и нарушающее избирательные права кандидатов и иных участников избирательного процесса.

Принципиальное значение для рассмотрения споров по вопросам образования избирательных округов имеет и устоявшееся в судебной практике мнение о невозможности изменения границ избирательных округов после истечения срока, установленного для их утверждения. В обоснование данного вывода можно привести решение Верховного Суда Республики Тыва от 29 ноября 2002 года, которым по заявлению Г. были признаны недействующими и не порождающими правовых последствий постановления Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва, принятые с целью изменения ранее утвержденной этой же палатой схемы избирательных округов по выборам депутатов Великого Хурала (Парламента) Республики. Упомянутое решение суда первой инстанции было обжаловано в кассационном порядке Законодательной палатой Великого Хурала Республики Тыва. Однако Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев 21 января 2003 года кассационную жалобу, не нашла оснований для ее удовлетворения. В определении Судебной коллегии было подчеркнуто, что не могут быть приняты во внимание доводы кассационной жалобы, где обращается внимание на отсутствие в законодательстве сроков, указывающих на время внесения изменений в схемы уже образованных избирательных округов.

Изменение границ избирательных округов в ходе начавшейся избирательной кампании означает ни что иное, как изменение поряд-

ка подготовки и проведения выборов. Это, в свою очередь, приводит к неравенству граждан при осуществлении ими избирательных прав в ходе одних и тех же выборов. Как следствие, нарушается принцип равенства граждан, закрепленный в статье 19 Конституции Российской Федерации, который определяет равный правовой статус граждан при осуществлении ими любых прав, в том числе предусмотренного статьей 32 Конституции Российской Федерации права избирать и быть избранными в органы государственной власти.

Значительный интерес для решения споров об образовании избирательных округов представляет подход, обозначенный в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 июля 2002 года, принятом по кассационной жалобе группы граждан на решение Новосибирского областного суда от 13 мая 2002 года об отказе в удовлетворении их жалобы о признании незаконным (недействительным) Закона Новосибирской области от 22 августа 2001 года “О схеме образования избирательных округов по выборам депутатов Новосибирского областного Совета депутатов”. В кассационной жалобе заявители настаивали на отмене решения суда первой инстанции вследствие того, что им неправильно применены нормы материального права. По их мнению, оспариваемый Закон области противоречит статье 19 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, так как в нем не содержится информация о границах избирательных округов и графическое изображение схемы избирательных округов в виде схематической карты. Схема же избирательного округа (включая его графическое изображение) необходима, поскольку только она обеспечивает возможность законного сбора подписей для регистрации в качестве кандидата в депутаты, а также проведение последующей предвыборной агитации. Требование об обязательном включении в схему избирательных округов их графического изображения прямо предусмотрено федеральным законом. Поэтому отсутствие графической карты в Законе Новосибирской области “О схеме образования избирательных округов по выборам депутатов Новосибирского областного Совета депутатов” нарушает их право как кандидатов в депутаты, вследствие чего они не смогли реализовать свое пассивное избирательное право.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия не нашла оснований для ее удовлетворения и отмены решения Новосибирского областного суда, указав в своем оп-

ределении на то, что в оспариваемом областном Законе имеется описание всех избирательных округов. В приложении № 1 к данному Закону содержится схема образованных избирательных округов с описанием общей численности избирателей по области, количества образуемых округов, средней численности избирателей в округе, обозначением номеров избирательных округов, определением административно-территориальных единиц, в них входящих, указанием числа избирателей по каждому избирательному округу, включая процент отклонения от средней нормы представительства избирателей. При таких обстоятельствах Новосибирский областной суд пришел к правильному выводу, что данным Законом границы избирательных округов определены, а их описание изложено подробно и понятно.

Отсутствие в оспариваемом Законе области графического изображения избирательных округов не может являться основанием для признания его противоречащим федеральному законодательству и недействующим, поскольку по смыслу статьи 10 Конституции Российской Федерации органы законодательной и судебной власти самостоятельны и не могут вмешиваться в компетенцию друг друга. В этой связи суд не может обязать законодательный орган власти субъекта Российской Федерации, в данном случае Новосибирский областной Совет депутатов, изменить или дополнить какой-либо закон, так как это является компетенцией законодательного органа. Суд лишь вправе в силу части 4 статьи 27 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” проверить по жалобе заинтересованных лиц соответствие закона субъекта Российской Федерации федеральному законодательству.

Исследуя судебную практику по спорам по образованию избирательных округов, необходимо упомянуть и об определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 мая 2005 года. Данным определением было отказано в удовлетворении кассационной жалобы К. на решение Магаданского областного суда от 14 апреля 2005 года, отказавшего ему в признании незаконным постановлений Магаданской областной Думы от 29 декабря 2004 года “О схеме образования одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Магаданской областной Думы четвертого созыва” и от 8 апреля 2005 года “О внесении изменений в приложение № 1 к постановлению Магаданской областной Думы

от 29 декабря 2004 года “О схеме образования одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Магаданской областной Думы четвертого созыва”.

В качестве предмета спора К. было заявлено, в частности, что при образовании избирательных округов № 8, 9 и 10 нарушен принцип примерного равенства избирательных округов, а изменение схемы избирательных округов привело к отступлению от равных условий проведения выборов в период одной и той же избирательной кампании. Однако состоявшимися судебными решениями нарушений избирательных прав К. не установлено. При этом небезынтересна аргументация обеих судебных инстанций по двум принципиальным моментам. Во-первых, по мнению Новосибирского областного суда и Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, внесение изменений в постановление об образовании избирательных округов в период начавшейся избирательной кампании является допустимым, если оно связано исключительно с уточнением описательной части границ избирательных округов без фактического их изменения. Во-вторых, упомянутые судебные органы посчитали правомерным использование в качестве дополнительного источника информации о численности избирателей при образовании избирательных округов данных, полученных по результатам состоявшихся перед принятием решения об образовании округов выборов, хотя в соответствии с пунктом 2 статьи 18 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав избирательные округа должны образовываться на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории в порядке, предусмотренном статьей 16 данного Федерального закона.

Вместе с тем следует отметить, что позиция Верховного Суда Российской Федерации в вопросе о возможности использования для принятия решения об образовании избирательных округов, наряду с данными, получаемыми при помощи Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума Российской Федерации и других источников информации о числе зарегистрированных избирателей, не является неизменной. Об этом достаточно красноречиво свидетельствует определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 года, оставившее без удовлетворения кассационную жалобу А. на решение Верховного Суда Республики Тыва от 6 октября 2006 года.

Поводом для обращения А. в суд послужило то обстоятельство, что, по его мнению, при утверждении Законодательной палатой Великого Хурала Республики Тыва в мае 2006 года схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Палаты представителей Великого Хурала Республики были нарушены требования о примерном равенстве избирательных округов по числу избирателей. В результате по Первомайскому избирательному округу № 6, в котором заявитель зарегистрирован в качестве кандидата, число избирателей согласно данным, представленным отделом Федеральной миграционной службы по Республике Тыва, составило 2525 человек при средней норме представительства в 1283 избирателя на один одномандатный округ.

Отказывая А. в удовлетворении заявления, Верховный Суд Республики Тыва абсолютно обоснованно, по мнению Верховного Суда РФ, руководствовался тем, что, по данным, содержащимся в Реестре избирателей ГАС “Выборы”, число избирателей в “спорном” округе составляет 1304 человека, то есть не превышает допустимого по закону исключения от средней нормы представительства. При этом несоответствие данных о числе избирателей, установленных Избирательной комиссией Республики Тыва с использованием ГАС “Выборы”, действительному количеству избирателей, официально подтвержденному отделом Федеральной миграционной службы, не может быть принято во внимание ввиду однозначного указания федерального законодательства, предписывающего при утверждении схемы избирательных округов учитывать исключительно сведения, получаемые при помощи системы государственной регистрации избирателей, участников референдума и содержащиеся в ГАС “Выборы”.

Глава 3

Вопросы учета и регистрации избирателей в судебной практике

Государственная регистрация (учет) избирателей устанавливается с целью обеспечения реализации избирательных прав граждан, гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах в Российской Федерации, создания условий для реального участия избирателей в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления. Она способствует повышению эффективности работы по образованию избирательных округов и избирательных участков, составлению списков избирателей.

Государственная регистрация (учет) избирателей – это занесение в реестр установленной формы персональных данных об избирателях, позволяющих определить численность избирателей, проживающих на определенной территории, и идентифицировать каждого из них при составлении списков избирателей.

Для осуществления государственной регистрации (учета) избирателей введена Государственная автоматизированная система “Выборы” (далее – ГАС “Выборы”) – автоматизированная информационная система, реализующая информационные процессы при подготовке и проведении выборов*. Отношения, возникающие при ее использовании, а также право доступа к информационным ресурсам ГАС “Выборы” регулируются Федеральным законом от 10 января 2003 года № 20-ФЗ “О государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”**.

Порядок использования государственной системы регистрации (учета) избирателей определялся Положением о Государственной

* См.: Пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 10 января 2003 года № 20-ФЗ “О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы” // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

** Там же.

системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденным постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 6 ноября 1997 года № 134/973-П с изменениями от 29 апреля 2003 года (далее – Положение о ГСРИ)*. Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 29 декабря 2005 года № 164/1084-4 утверждено новое Положение по данному вопросу**, которое действует в настоящее время.

Порядок использования ГАС “Выборы” определен Положением об организации единого порядка использования, эксплуатации и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” в избирательных комиссиях и комиссиях референдума, утвержденным постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 23 июля 2003 года № 19/135-4***.

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ с посл. изм. и доп. на 24 июля 2007 года № 214-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”**** все избиратели подлежат государственной регистрации (учету) (п. 1 ст. 16).

Регистрация (учет) избирателей производится уполномоченными на то органами и должностными лицами. Например, регистрация (учет) избирателей-военнослужащих, членов их семей и других из-

* Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации. 1997–1999. М., 2000; Вестник ЦИК РФ. 2003. № 4 (142).

** См.: Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации / Центральная избирательная комиссия РФ. М., 2006.

*** Вестник ЦИК РФ. 2003. № 9. Следует отметить, что Центральной избирательной комиссией РФ устанавливается регламент перевода ГАС “Выборы” в режим подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и ее использование в этом режиме. См., например: Регламент перевода Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” в режим подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации и ее использование в этом режиме: Утв. постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 июня 2007 года № 15/129-5 // Вестник ЦИК РФ. 2007. № 8 (211). С. 210–225.

**** СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

бирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, осуществляется командиром этой части (п. 3 ст. 16). Регистрация (учет) избирателей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения, – руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения (п. 2 ст. 16). Регистрация (учет) избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, осуществляется руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации (п. 4 ст. 16).

Основанием для государственной регистрации (учета) избирателей на территории муниципального образования является факт нахождения места жительства на соответствующей территории, а для вынужденных переселенцев – факт временного пребывания на соответствующей территории (п. 2 ст. 16). Для военнослужащих и членов их семей основанием для регистрации (учета) является факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части (п. 3 ст. 16).

Для граждан Российской Федерации, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, основанием для регистрации (учета) является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или нахождения в длительной командировке на территории соответствующего иностранного государства (п. 4 ст. 16).

Факт нахождения места жительства и места временного пребывания устанавливается уполномоченными на то органами, организациями и должностными лицами. Так, факт нахождения места жительства устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. В отношении военнослужащих факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части устанавливается на основании сведений, представляемых командованием воинской части.

Органы, осуществляющие регистрацию граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, вы-

дачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, а также органы записи актов гражданского состояния обязаны в установленные сроки (не реже чем один раз в месяц) представлять сведения об избирателях. Органы, осуществляющие воинский учет, обязаны не реже чем один раз в три месяца также сообщать сведения о гражданах Российской Федерации, призванных (поступивших по контракту) на военную службу (уволенных с военной службы). Такая же обязанность возлагается на органы (учреждения) уголовно-исполнительной системы в отношении граждан Российской Федерации, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (п. 7 ст. 16).

Кроме этого, Федеральный закон об основных гарантиях также возлагает обязанность на суд общей юрисдикции сообщать о принятом решении о признании гражданина недееспособным или о признании недееспособного гражданина дееспособным (п.8 ст. 16).

Сведения об избирателях передаются главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения, – руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации для формирования и ведения регистра избирателей (п. 9 ст. 16).

Избирательными законами предусматривается уточнение сведений об избирателях. Уточненные сведения направляются уполномоченными на то органом или должностным лицом в территориальные комиссии (избирательные комиссии муниципальных образований), а при отсутствии таковых – в окружные избирательные комиссии, в случаях, предусмотренных законом, – в участковые избирательные комиссии сразу после назначения дня голосования или после образования этих комиссий (п. 6 ст. 17).

Работа по регистрации (учету) избирателей проводится периодически по состоянию на 1 января и 1 июля каждого календарного года с использованием ГАС “Выборы”.

Избирателям предоставляется право беспрепятственного доступа к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе к информации, находящейся на машиночитаемых носителях технических средств ГАС “Выборы”, на уточнение этой инфор-

мации, а также право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предназначена, а также для чего она предназначена (п. 12 ст. 16).

Обобщенные данные о численности зарегистрированных избирателей уполномоченными на то органами и должностными лицами, в порядке, предусмотренном Положением о ГСРИ, не позднее 15 января и 15 июля каждого года представляются в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации на базе сведений, представляемых главами муниципальных образований или уполномоченными лицами, формируют базу данных со сведениями об избирателях, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, устанавливают общую численность избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации, и в срок до 20 января и 20 июля каждого года представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации обобщенные данные по установленной форме.

Сведения об избирателях вносятся в информационные базы данных ГАС “Выборы” через каждые шесть месяцев. Таким образом проводится систематическое обновление сведений об избирателях. На машиночитаемых носителях они используются для составления списков избирателей при проведении выборов как в органы государственной власти, так и в органы местного самоуправления.

Списки избирателей составляются на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей. Они являются официальными данными об избирателях.

Государственная система регистрации (учета) избирателей обеспечивает единый порядок регистрации и учета граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, предусматривающий использование комплексов средств автоматизации ГАС “Выборы”. Эта система организована в целях обеспечения реализации избирательных прав граждан при составлении списков избирателей, образовании избирательных округов и участков, установлении достоверности сведений об избирателях, а также при совершении других избирательных действий.

Список избирателей – это избирательный документ, содержащий сведения об избирателях, проживающих на территории избирательного участка и обладающих активным избирательным правом* . Он относится к числу наиболее важных избирательных документов, без которых проведение выборов невозможно. Список избирателей – это юридически значимый носитель информации об избирателях с соответствующими реквизитами. Включение в него лиц, обладающих активным избирательным правом, является основанием реализации ими предоставленного статьей 32 Конституции Российской Федерации права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. На основании этого списка устанавливается общее число избирателей, проживающих на территории избирательного участка, выдаются избирательные бюллетени для тайного голосования и определяются результаты выборов.

Списки избирателей составляются и оформляются в установленном законом порядке, который направлен на то, чтобы в них были включены все избиратели, обладающие правом участвовать в голосовании на соответствующих выборах, что является одной из гарантий реализации всеобщего избирательного права.

Списки избирателей имеют юридическое значение, поскольку в соответствии с ними предоставляется и реализуется субъективное право каждого гражданина Российской Федерации, обладающего активным избирательным правом.

Составление списков избирателей – это сложная и ответственная избирательная процедура, целью которой является идентификация личности избирателя при проведении голосования на избирательном участке.

Кроме этого, составление списков избирателей позволяет не допустить к участию в голосовании лиц, которым в соответствии с избирательными законами не предоставляется право избирать. Учитывая особую важность этой избирательной процедуры, избирательные законы относят составление списков избирателей к исключительной прерогативе избирательных комиссий – коллегиальных органов, специально создаваемых для организации и обеспечения подготовки и проведения выборов. Так, на основании пункта 1 статьи 17 Феде-

* *Игнатенко В.В.* Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М., 2003. С. 23.

рального закона об основных гарантиях составление списков избирателей относится к полномочию соответствующих избирательных комиссий. Этим полномочием избирательные комиссии наделяются законами, регулирующими порядок организации и проведения соответствующих выборов. Так, Закон Иркутской области от 11 июля 2003 года № 34-оз “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области”^{*} составление списков избирателей относит к полномочиям территориальных избирательных комиссий (п. 2 ст. 15). При проведении выборов в органы местного самоуправления составление списков избирателей отнесено к полномочиям избирательных комиссий муниципальных образований^{**}.

Участковые комиссии составляют списки избирателей только в случаях, предусмотренных законом о выборах^{***}. Например, Закон Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области” предоставляет такое право участковым комиссиям, сформированным на избирательных участках в труднодоступной или отдаленной местности, в местах временного пребывания избирателей, а также на территории воинской части (п. 3 ст. 22).

На основании пункта 8 статьи 17 Федерального закона об основных гарантиях составление списков избирателей отнесено к полномочию участковых комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, при проведении выборов в федеральные органы государственной власти. В случаях, не предусмотренных соответствующим законом, участковым комиссиям предоставляется право только уточнять список избирателей, знакомить избирателей со списком, а так

^{*} Закон Иркутской области от 11 июля 2003 года № 34-оз с послед. изм. и доп. от 21 июня 2007 года № 50-оз “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области” // СПС “КонсультантПлюс”.

^{**} Пункт 1 статьи 21 Закона Иркутской области от 11 декабря 2003 года № 72-оз с послед. изм. и доп. от 14 июля 2007 года № 63-оз “О муниципальных выборах в Иркутской области” // СПС “КонсультантПлюс”.

^{***} Пункты 3–6 статьи 26 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ с послед. изм. и доп. от 24 июля 2007 года № 214-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации”; части 4–7 статьи 15 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ с послед. изм. и доп. от 24 июля 2007 года № 214-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // СПС “КонсультантПлюс”.

же рассматривать заявления об ошибках и неточностях в списке и решать вопросы о внесении в него соответствующих изменений*.

Следует отметить, что в России устанавливается не добровольная, а обязательная (публичная) регистрация избирателей**. В списки избирателей на избирательных участках включаются все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом.

Избирательным законодательством определяются субъекты, которые включаются в список избирателей на избирательном участке, и условия их включения в список. К этим субъектам относятся граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом.

Обязательным условием для включения гражданина в список избирателей на избирательном участке является обладание им на день голосования активным избирательным правом.

Списки избирателей составляются отдельно по каждому избирательному участку, то есть части территории избирательного округа, образующей для проведения голосования и подсчета голосов избирателей.

* Пункты 14–16 статьи 17 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”; пункт 12 статьи 15 Закона Иркутской области “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области”; пункт 10 статьи 22 Закона Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области”.

** Обязательная регистрация избирателей означает, что государство устанавливает принудительную регистрацию граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. Регистрация избирателей в различных странах осуществляется по-разному. Например, в Канаде списки избирателей составляются путем обходов специальными должностными лицами домов по принципу “от двери к двери”. В США и Франции установлена добровольная регистрация избирателей. Избиратель обязан позаботиться сам о включении его в список избирателей. Для этого он должен прийти с необходимыми документами в соответствующее учреждение и зарегистрироваться для участия в выборах. Списки избирателей, как правило, являются постоянными и корректируются перед каждым выборами. Избиратель, зарегистрированный однажды, не обязан проходить перерегистрацию перед каждым выборами, если он не изменил место своего жительства. Избиратель, изменивший место жительства, после окончания срока регистрации принимает участие в голосовании по месту прежнего жительства. См. об этом подробнее: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. С. 345–346.

Составление списка избирателей по каждому избирательному участку обеспечивает включение в него всех граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, место жительства или место временного пребывания которых, в случаях, предусмотренных законом, находится на территории этого участка.

В связи с предоставлением на основании международного договора Российской Федерации иностранным гражданам права принимать участие в муниципальных выборах избирательными законами определяется порядок их включения в списки избирателей. В списки включаются только граждане тех иностранных государств, с которыми заключен международный договор Российской Федерации, предусматривающий участие граждан договаривающихся сторон в выборах.

Иностранные граждане вправе принимать участие только в муниципальных выборах и могут обладать как активным, так и пассивным избирательным правом. Они не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации^{*}.

Иностранный гражданин на основании международного договора Российской Федерации и Федерального закона об основных гарантиях включается в список избирателей только в том случае, если он имеет вид на жительство, выданный территориальным органом федерального органа исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел^{**}. Иностранные граждане, временно пребывающие и временно проживающие на территории Российской Федерации, не имеют вида на жительство и не включаются в списки избирателей.

Иностранные граждане, постоянно проживающие в Российской Федерации, вправе участвовать в выборах органов местного самоуправления только в том случае, если они постоянно проживают на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы. Факт такого проживания подтверждается регистрацией и

* См.: Статья 12 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ с послед. изм. и доп. от 2 ноября 2004 года № 127-ФЗ “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; СПС “КонсультантПлюс”.

** См.: Пункт 1 статьи 8 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ с послед. изм. и доп. от 2 ноября 2004 года № 127-ФЗ “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; СПС “КонсультантПлюс”.

ежегодной перерегистрацией иностранного гражданина по месту жительства в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел.

Федеральный закон об основных гарантиях не требует законодательного закрепления субъектами Российской Федерации права иностранных граждан на участие в муниципальных выборах в отличие от ранее действовавших норм рамочного федерального избирательного закона*. Это право возникает у иностранных граждан в силу международного договора Российской Федерации.

Юридическим основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого избирательного участка. Вместе с тем в случаях, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях, иным законом, основанием для включения гражданина в список избирателей является факт временного его пребывания на территории избирательного участка либо наличие открепительного удостоверения**.

Таким образом, законодательством устанавливается одно из основных требований для включения гражданина в список избирателей – факт нахождения его места жительства на территории этого избирательного участка. Хотя рамочный федеральный закон о выборах не раскрывает понятие “место жительства”, но вместе с тем в его новой редакции исключается термин “преимущественное проживание” гражданина на территории избирательного участка.

Местом жительства гражданина в соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации” (далее – Закон РФ о праве граждан на свободу передвижения) является жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализи-

* Здесь и далее имеется в виду Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

** См., например: Пункт 4 статьи 17 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”; пункт 7 статьи 27 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”; пункт 2 статьи 23 Закона Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области”.

рованные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации*.

Таким образом, на основании Закона РФ о праве граждан на свободу передвижения местом жительства гражданина является жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает.

В отдельных научных комментариях к Федеральному закону об основных гарантиях указывается, что законодатель исключил из текста этого закона термин “преимущественное проживание”, “порождавший в отсутствии четкого его определения неверное толкование и применение. Нечеткость формулировок прежнего Федерального закона приводила к тому, что в законодательстве ряда субъектов РФ в качестве условия регистрации (учета) граждан... и включения их в списки появляется факт постоянного проживания на соответствующей территории”**.

Следует отметить, что исключение из Федерального закона об основных гарантиях термина “преимущественное проживание” не решило возникающие на практике проблемы. Это объясняется тем, что понятие “место жительства” определяется Законом РФ о праве граждан на свободу передвижения (ст. 4), а также Гражданским кодексом РФ. Так, Гражданский кодекс РФ местом жительства гражданина признает место, где он постоянно или преимущественно проживает (п. 1 ст. 20).

Суд при разрешении споров об основаниях включения в список избирателей или исключения из него руководствуется нормами Гражданского кодекса РФ и Закона РФ о праве граждан на свободу передви-

* Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 в ред. Федерального закона от 2 ноября 2004 года № 127-ФЗ “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации” // Российская газета. 1993. 10 августа; СПС “КонсультантПлюс”.

** Научно-практический комментарий к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. С. 178.

жения, рассматривающими место не только постоянного, но и преимущественного проживания гражданина как место его жительства*.

В качестве примера практической реализации норм этих законов определен интерес представляет решение Бодайбинского городского суда Иркутской области, принятое по жалобе гражданина Х. на действия избирательной комиссии муниципального образования г. Бодайбо Иркутской области, которая отказала включить его в список избирателей при проведении муниципальных выборов, поскольку г. Бодайбо не является местом его жительства**.

В жалобе Х. указал, что с 1995 года он проживает в г. Бодайбо. С 1999 года работает на руководящей должности в ООО “Ермак”, проживает в арендуемой квартире по ул. 30 лет Победы, д. 47, кв. 66. Ежегодно регистрируется в г. Бодайбо по месту своего фактического проживания и при этом имеет регистрацию в г. Балаково Саратовской области.

В ходе судебного разбирательства было установлено, что Х. с 1999 года регистрируется в г. Бодайбо. В паспорте имеется отметка о регистрации в г. Бодайбо с 15 февраля по 31 декабря 2002 года. Приказом о приеме на работу он назначен на должность заместителя директора по сохранности золота с 1 апреля 1999 года, а с 10 марта 2002 года на должность финансового директора ООО “Ермак”. Работа носит постоянный, а не сезонный характер. Х. находился в кратко-

* Пункт 4 статьи 17 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункт 2 статьи 27 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”, часть 2 статьи 16 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, пункт 2 статьи 16 Закона Иркутской области “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области” предусматривают, что факт нахождения места жительства избирателя на территории избирательного участка устанавливается в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок реализации права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации. Этими предписаниями исключается возможность применения норм Гражданского кодекса Российской Федерации при определении места жительства гражданина Российской Федерации.

** Решение Бодайбинского городского суда Иркутской области от 30 марта 2002 года // Материалы текущего архива Бодайбинского городского суда Иркутской области. 2002.

срочных отпусках в Саратовской области, самый длительный из них составил три месяца (с 6 ноября 2001 года по 1 февраля 2002 года) с выездом в Саратовскую область. В течение последних трех лет он фактически постоянно проживал в г. Бодайбо по ул. 30 лет Победы, д. 47, кв. 66. По этому адресу он зарегистрирован паспортно-визовой службой. Факт преимущественного проживания в г. Бодайбо также был подтвержден постановлением мэра г. Бодайбо об отводе гражданину Х. земельного участка площадью 900 кв. метров (ул. Сорокинская) для строительства жилого дома, где возведены приусадебные постройки.

Бодайбинский городской суд признал факт преимущественного проживания Х. в г. Бодайбо, а на этом основании и его право на участие в муниципальных выборах. Он обязал участковую избирательную комиссию включить в список избирателей гражданина Х. по избирательному участку № 120 для участия в муниципальных выборах.

При разрешении этого спора суд исходил из норм Гражданского кодекса РФ и Закона РФ о праве граждан на свободу передвижения, которые к месту жительства гражданина относят факт постоянного или преимущественного его проживания в любом жилом помещении на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В приведенном примере факт преимущественного проживания гражданина Х. в г. Бодайбо Иркутской области был доказан в процессе судебного рассмотрения жалобы.

Следует отметить, что факт нахождения места жительства гражданина на территории избирательного участка устанавливается на основании регистрационного учета, осуществляемого органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. К ним относятся органы внутренних дел (в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной полосе или закрытых административно-территориальных образованиях, в которых имеются органы внутренних дел) и местная администрация (в остальных населенных пунктах)*.

* См.: Статья 4 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 в ред. Федерального закона от 2 ноября 2004 года № 127-ФЗ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

На основании статьи 3 Закона РФ о праве граждан на свободу передвижения гражданин Российской Федерации обязан зарегистрироваться по месту своего жительства в установленный срок. Органы регистрационного учета должны зарегистрировать гражданина по месту его жительства и сделать отметку в паспорте гражданина Российской Федерации об его регистрации. Если регистрация производится по иным документам, удостоверяющим личность гражданина, то ему выдается свидетельство о регистрации по месту жительства.

Однако при разрешении избирательных споров о невключении гражданина в список избирателей или исключении из него суд всегда учитывает наличие факта регистрации по месту жительства.

Так, судебная коллегия по гражданским делам Брянского областного суда отказала гражданину М. в удовлетворении его заявления о признании незаконными действия Избирательной комиссии Брянской области*. В своем заявлении М. указал, что он обратился в Избирательную комиссию Брянской области с просьбой дать ему возможность принять участие в выборах на избирательном участке № 9, находящемся рядом с местом постоянного проживания, так как после продажи своей квартиры (по адресу: г. Брянск, пр. Ленина, д. 53, кв. 51) он проживает с родителями в г. Брянске, ул. Ромашина, д. 34, кв. 79. Избирательная комиссия Брянской области незаконно, как он считает, отказала в реализации конституционного права, поскольку он не был включен в список избирателей и не мог принять участие в голосовании на выборах главы администрации Брянской области и депутатов Брянской областной Думы.

Представитель Избирательной комиссии Брянской области заявленные требования не признал и пояснил, что М. не встал на учет в соответствии с Правилами регистрации и снятия с учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а основанием для включения в список избирателей является регистрация по месту проживания гражданина, о чем было сообщено заявителю письмом от 10 декабря 2000 года.

В ходе судебного рассмотрения дела было установлено, что с 20 сентября 1995 года гражданин М. состоял на регистрационном учете по адресу: г. Брянск, пр. Ленина, д. 53, кв. 51. Впоследствии он

* См.: *Сидякин АГ., Степанюк ДЮ., Волкодав ЮЛ.* Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. Ч. 1. М.: Зерцало-М, 2005. С. 251–254.

был снят с регистрационного учета 29 марта 2000 года, и других записей о факте регистрации в паспорте не имеется. Других документов, подтверждающих факт постоянного, преимущественного или временного проживания по указанному адресу, заявитель не представил.

Судебная коллегия отказала в удовлетворении заявления гражданину М*. При вынесении решения по делу суд основывался на факте отсутствия регистрации гражданина М. по месту его жительства или временного пребывания.

Показательным примером также является решение Верховного Суда РФ, принятое по кассационной жалобе Д. на решение Верховного Суда Республики Алтай от 8 июля 2002 года, которым было отказано в признании недействительными выборов депутата Республики Алтай по избирательному округу № 9 и отмене постановления Избирательной комиссии Республики Алтай от 21 мая 2002 года № 58 “Об общих итогах дополнительных и повторных выборов депутатов Республики Алтай” в части признания состоявшимися выборов в избирательном округе № 9 и утверждения избранным депутатом Республики Алтай по избирательному округу № 9 А.

В кассационной жалобе Д. поставлен вопрос об отмене решения суда первой инстанции в связи с нарушением норм материального права и неправильным определением юридически значимых обстоятельств по делу.

В ходе рассмотрения дела Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ было установлено, что кандидат в депутаты Д. обратилась в Верховный Суд Республики Алтай с заявлением о признании выборов недействительными и отмене постановления избирательной комиссии об итогах дополнительных и повторных выборов депутатов в парламент Республики Алтай.

В качестве основания для признания выборов недействительными было указано на нарушения правил составления списков избирателей, выразившихся во включении в список избирателей по факту регистрации, а не по месту фактического проживания граждан, в результате чего около 209 избирателей, проживающих в округе, но по различным причинам не зарегистрированных по месту жительства, не включены в списки избирателей. В связи с этим, по мнению Д., определить результаты волеизъявления избирателей невозможно.

* См.: *Сидякин А.Г., Степанок Д.Ю., Волкодав Ю.П.* Указ. соч. С. 254.

Суд исходил из того, что в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях основанием для включения в список избирателей на конкретном участке является факт постоянного или преимущественного проживания гражданина, а в случаях, предусмотренных законом, также факт временного проживания на территории этого участка. Закон возлагает обязанность на гражданина зарегистрироваться по месту жительства и по месту пребывания в пределах Российской Федерации. Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан Российской Федерации.

Однако на основании Федерального закона об основных гарантиях основанием для регистрации (учета) избирателей является факт нахождения места жительства гражданина на территории избирательного участка, который устанавливается органами регистрационного учета в соответствии с Законом РФ о свободе передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Поскольку гражданин включается в список избирателей только на одном избирательном участке на основании сведений, представляемых уполномоченными на то органами или должностными лицами, то следовательно, основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт его постоянного или преимущественного проживания на территории этого участка, установленный органами регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства.

Суд указал, что доводы заявительницы о том, что при уточнении списков избирателей участковая избирательная комиссия должна проверить и включить в список не только зарегистрированных по месту жительства, но и фактически проживающих избирателей, не основаны на законе.

Не соответствует закону и довод заявительницы о том, что участковая комиссия должна направить в соответствующую избирательную комиссию сообщение об исключении из списка тех избирателей, которые не проживают по месту регистрации.

Также судом отвергнут довод о составлении списка избирателей на основании опроса жителей округа и включении в него граждан, постоянно или преимущественно проживающих на территории избирательного участка, но не зарегистрированных по фактическому месту жительства.

Суд первой инстанции указал, что в соответствии с законом избиратель включается в список только на одном избирательном участке.

Основанием для включения в список является факт постоянного или преимущественного проживания на территории этого избирательного участка. Избиратели, поселившиеся на территории избирательного участка после составления списка избирателей и не включенные в него, включаются в списки избирателей на основании документов, удостоверяющих их личность и подтверждающих их место постоянного или преимущественного проживания на территории данного избирательного участка.

В обоснование своих выводов суд указал, что согласно статье 17 Федерального закона об основных гарантиях регистрации (учет) избирателей осуществляется главой администрации муниципального образования или лицом, уполномоченным на то, по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года. Судом установлено, что учет избирателей для составления списков избирателей на выборах депутатов Республики Алтай 19 мая 2002 года осуществлялся по состоянию на 1 января 2001 года, однако суду не представлено доказательств того, что это обстоятельство привело к неправильному составлению списков избирателей и невозможности достоверного определения результатов волеизъявления избирателей. В списки избирателей в день голосования дополнительно включено 69 избирателей по избирательному участку № 16 и 96 избирателей по избирательному участку № 18. Доказательств о том, что включенные в список избирателей граждане проживали и были зарегистрированы ранее представления сведений главой администрации для составления списков избирателей, суду не были представлены. Также не установлены случаи неправомерного отказа включения граждан в список. Судом тщательно проанализированы и другие доводы Д., в том числе о неправомерном включении в список избирателей граждан, зарегистрированных в общежитиях по ул. Социалистической № 14 и № 27.

Суд первой инстанции не установил нарушение избирательного законодательства. На этом основании Д. было отказано в удовлетворении жалобы.

Судебная коллегия Верховного Суда РФ признала выводы суда первой инстанции основанными на законе и правильными. Решение Верховного Суда Республики Алтай было оставлено без изменения, а кассационная жалоба без удовлетворения*.

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 сентября 2002 года по делу № 52-Г02-6 // СПС "КонсультантПлюс".

Следует отметить, что подтверждение права гражданина Российской Федерации быть включенным в список избирателей на конкретном избирательном участке осуществляется соответствующим документом (паспортом или заменяющим его документом) с отметкой о регистрации по месту жительства с указанием конкретного адреса.

Заграничный паспорт гражданина Российской Федерации не относится к числу документов, подтверждающих факт нахождения места жительства гражданина на территории конкретного избирательного участка. Поэтому на основании этого документа гражданин Российской Федерации не может быть включен в список избирателей на избирательном участке, образованном в пределах Российской Федерации. Однако на основании этого паспорта гражданин Российской Федерации включается в список избирателей на избирательном участке, образованном за пределами Российской Федерации*.

Гражданин Российской Федерации может быть включен в список избирателей и в случае его временного пребывания на территории соответствующего избирательного участка, если это предусмотрено законом. Такие случаи могут быть определены как Федеральным законом об основных гарантиях, так и иными законами, в частности, избирательными законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 2 Закона РФ о праве граждан на свободу передвижения местом их временного пребывания является гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическая база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в котором он проживает временно. К местам временного пребывания относятся и места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

* Официальные документы, заменяющие паспорт гражданина Российской Федерации, в соответствии с федеральными законами и информацией Министерства иностранных дел Российской Федерации предусмотрены в Приложении к постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 ноября 2003 года № 54-1-4 "Информационно-методический материал по некоторым вопросам образования избирательных участков за пределами территории Российской Федерации, формирования соответствующих участковых избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, организации их деятельности" // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 22.

Указанный Закон РФ устанавливает открытый перечень мест, признаваемых в качестве места временного пребывания гражданина, и предусматривает обязательную регистрацию по месту временного пребывания, которая производится без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Регистрация и снятие гражданина с регистрационного учета по месту временного пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристической базе, в больнице, другом подобном учреждении производится по его прибытии и выбытии администрацией соответствующих учреждений. В иных случаях она осуществляется органом регистрационного учета в соответствии с правилами, утвержденными Правительством РФ*.

Однако факт временного пребывания гражданина на территории избирательного участка при проведении выборов не является достаточным юридическим основанием для включения гражданина в список избирателей. Необходимо, чтобы право гражданина на участие в выборах по месту его временного пребывания было предусмотрено соответствующим избирательным законом. К примеру, если выборы проводятся в Московскую областную Думу и Законом Московской области «О выборах депутатов Московской областной Думы» предусматривается право гражданина на участие в выборах по месту временного пребывания, то гражданин, временно пребывающий на территории избирательного участка, включается в список избирателей.

Таким образом, гражданин, временно пребывающий на территории избирательного участка, при наличии факта регистрации по месту временного пребывания включается в список избирателей этого избирательного участка в случае, если это предусмотрено соответствующим избирательным законом.

Так, пункт 5 статьи 17 Закона Московской области от 2 июля 2003 года № 69/2003-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы» предусматривает, что избиратели, обучающиеся по очной форме обучения и зарегистрированные по месту пребывания в общежитии (по месту нахождения образовательного учреждения),

* Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: Утв. постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 года № 713 в ред. от 22 декабря 2004 года № 825 // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

включаются в списки избирателей по месту нахождения общежития (образовательного учреждения)*.

В соответствии с Законом Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области” основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке в случаях, предусмотренных федеральным законом и пунктом 3 статьи 22, пунктом 6 статьи 23 указанного Закона Иркутской области, является факт временного его пребывания на территории избирательного участка при условии нахождения места жительства этого гражданина на территории избирательного округа, в котором расположен избирательный участок (п. 2 ст. 23 указанного Закона).

Если место жительства гражданина находится на территории другого избирательного округа, а также на территории другого муниципального образования, то он не может быть включен в список избирателей на избирательном участке, в котором он временно пребывает.

Отсюда следует, что включение гражданина в список избирателей по факту временного его пребывания на избирательном участке непосредственно связано с территорией избирательного округа и проводимыми выборами. Так, на выборах Президента Российской Федерации гражданин включается в список избирателей по факту временного его пребывания на любом избирательном участке, поскольку избирательный округ составляет вся территория Российской Федерации.

Для наиболее полного разъяснения этого положения можно воспользоваться ранее указанным решением Бодайбинского городского суда Иркутской области, принятым по жалобе гражданина Х. на действия избирательной комиссии муниципального образования г. Бодайбо Иркутской области, отказавшей ему во включении в список избирателей при проведении муниципальных выборов.

В ходе судебного рассмотрения дела было установлено, что гражданин Х. с 1995 года проживает в г. Бодайбо. С 1999 года работает на руководящей должности и ежегодно регистрируется в г. Бодайбо Иркутской области. В паспорте имеется отметка паспортно-визовой службы о регистрации в г. Бодайбо с 15 февраля по 31 декабря 2002 года и имеется регистрация в г. Балаково Саратовской области.

* Закон Московской области от 2 июля 2003 года № 69/2003-ОЗ в ред. законов от 4 декабря 2003 года № 158/2003-ОЗ, от 17 января 2005 года № 12/2005-ОЗ “О выборах депутатов Московской областной Думы” // СПС “КонсультантПлюс”.

Бодайбинский городской суд признал факт преимущественного проживания Х. в г. Бодайбо Иркутской области, а на этом основании и его право на участие в муниципальных выборах.

Однако в г. Бодайбо Иркутской области гражданин Х. зарегистрирован по месту пребывания, а в г. Балаково Саратовской области по месту жительства.

Из норм Закона Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области” следует, что основанием для включения гражданина в список избирателей является факт временного пребывания на территории избирательного участка, но при условии нахождения места жительства на территории избирательного округа, в котором расположен избирательный участок. Отсюда следует, что закон в качестве юридического основания включения гражданина в список избирателей признает факт нахождения его места жительства на территории избирательного округа.

Учитывая наличие у гражданина Х. регистрации по месту жительства (г. Балаково Саратовской области) и по месту пребывания (г. Бодайбо Иркутской области), на основании Закона Иркутской области о муниципальных выборах он не был включен в список избирателей на выборах в органы местного самоуправления Бодайбинского муниципального образования.

Избирательная комиссия исходила из того, что гражданин не может быть зарегистрирован по месту жительства одновременно в двух местах. Одна регистрация производится по месту жительства, другая – по месту пребывания. Регистрация по месту пребывания производится без снятия с регистрационного учета гражданина по месту жительства (ст. 5 Закона РФ о праве граждан на свободу передвижения).

На основании факта временного пребывания на территории г. Бодайбо Иркутской области избирательная комиссия не включила гражданина Х. в список избирателей, поскольку его место жительства не находится на территории избирательного участка.

Отсюда следует, что судебные органы при разрешении споров о включении в список избирателей на выборах в органы местного самоуправления исходят из норм Гражданского кодекса РФ и Закона РФ о праве граждан на свободу передвижения, но не учитывают положение того же Закона РФ о праве граждан на свободу передвижения о том, что гражданин не может иметь одновременно две регистрации по месту жительства. Одна регистрация отражает факт места жительства, другая – факт временного пребывания. При наличии в паспорте

гражданина Российской Федерации регистрации по месту жительства и по месту временного пребывания судом должны учитываться и нормы избирательных законов, предусматривающих порядок организации и проведения выборов в соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В то же время следует отметить, что основанием принятия подобных решений являются нормы Закона РФ о праве граждан на свободу передвижения, которыми определяется место жительства гражданина Российской Федерации (постоянное или преимущественное проживание) и место пребывания (жилое помещение, не являющееся местом жительства, в котором гражданин проживает временно), а также обязательная регистрации по месту временного пребывания, которая производится без снятия с регистрационного учета по месту жительства. Этим Законом РФ в качестве места пребывания определены – гостиница, больница, дом отдыха, туристическая база и другие подобные учреждения. Однако в паспорте гражданина Российской Федерации не производится отметка о его пребывании в этих местах, в то время как указанный Закон РФ устанавливает обязательную регистрацию по месту временного пребывания, но без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Из смысла норм этого Закона РФ следует, что одна регистрация отражает факт места жительства, другая – факт пребывания. Следовательно, наличие второй регистрации в паспорте гражданина Российской Федерации всегда следует рассматривать как факт пребывания, а не места его жительства. Такое положение в законодательном регулировании места жительства и места пребывания и регистрации по месту жительства и месту пребывания вносит существенную путаницу в определении оснований для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей. Поэтому судебные органы в случае возникновения таких споров принимают решения, обеспечивающие реализацию прав граждан Российской Федерации на участие в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления, без учета предписаний норм соответствующих избирательных законов.

Также имеют место и судебные споры о неправомерности включения в список избирателей граждан Российской Федерации по месту их временного пребывания. Так, в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой на решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) обратилась гражданка З. – кандидат в депутаты Го-

сударственного Собрания Республики Саха (Якутия) по Поярковскому одномандатному избирательному округу*.

В жалобе оспаривалась законность решения судебного органа об отказе в удовлетворении ее требования об отмене итогов голосования и решения окружной избирательной комиссии в связи с нарушением правил составления списков избирателей. В ней указывалось, что в списки избирателей на избирательном участке № 40 были включены и впоследствии проголосовали 46 человек, проживающих за пределами Поярковского избирательного округа, которые находились на стационарном лечении в офтальмологической больнице и онкологическом диспансере.

В ходе судебного рассмотрения жалобы было установлено, что в списки избирателей на избирательном участке № 40 были включены 46 граждан, находящиеся на лечении в республиканской офтальмологической больнице и онкологическом диспансере, которые расположены на территории данного избирательного участка. Эти граждане приняли участие в голосовании по месту временного их пребывания, что соответствует пункту 4 статьи 17 Федерального закона об основных гарантиях. Кроме этого, Верховный Суд Республики Саха (Якутия) указал, что с учетом разницы голосов, поданных за кандидата Е. и кандидата З., исключение избирателей, находившихся в лечебных учреждениях, из числа проголосовавших, на результаты выборов не повлияло бы, поскольку заявителем оспариваются итоги голосования и результаты выборов только по избирательному участку № 40. С учетом этого Верховный Суд Республики Саха (Якутия) отказал З. в удовлетворении ее заявления.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ не нашла оснований для отмены решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия), а признала его обоснованным, принятым на основании правильного применения норм материального права. Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) оставлено без изменения, а кассационная жалоба без удовлетворения.

Из материалов дела следует, что судом установлен факт временного пребывания этих граждан на территории избирательного участ-

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2003 года по делу № 74 Г03-9 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. В.И.Казьмин. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2004. С. 433–435.

ка № 40 Поярковского избирательного округа. Однако не установлен факт их места жительства на территории Республики Саха (Якутия), поскольку активным избирательным правом по выборам депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) обладают только граждане, место жительства которых находится на территории Республики Саха (Якутия).

Судом также не установлен факт их места жительства на территории Поярковского избирательного округа, что является одним из условий для включения этих граждан в список избирателей по избирательному участку, на территории которого находятся указанные лечебные учреждения.

Из смысла закона следует, что гражданин Российской Федерации включается в список избирателей по факту временного его пребывания на территории избирательного участка, если его место жительства находится на территории избирательного округа, в состав которого входит этот избирательный участок и если это предусмотрено Федеральным законом об основных гарантиях, иным законом.

Отсюда следует, что при разрешении этой ситуации суду необходимо было учесть не только нормы Федерального закона об основных гарантиях, но и нормы Закона Республики Саха (Якутия) о выборах депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

К местам временного пребывания граждан относятся и места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Судебными органами довольно часто рассматриваются споры о включении лиц, содержащихся под стражей, в списки избирателей. Так, Оренбургский областной суд 23 марта 2002 года рассмотрел дело по жалобе С. – кандидата в депутаты Законодательного Собрания Оренбургской области третьего созыва по избирательному округу № 30 – на действия председателя Избирательной комиссии Оренбургской области и его заместителя*.

В жалобе указывалось, что на территории избирательного округа № 30 расположен избирательный участок № 1035. На территории этого участка находится следственный изолятор – учреждение ИЗ 56/1. Заявитель обратился к председателю избирательной комиссии с просьбой разъяснить порядок проведения голосования в учреждении ИЗ 56/1.

* Сидякин АГ, Степанюк ДЮ, Волжодав ЮП. Указ. соч. С. 268–272.

19 марта 2002 года он получил письмо, в котором указывалось, что избиратели, находящиеся под стражей, включаются в список избирателей по месту своего нахождения при условии постоянного или преимущественного проживания в пределах соответствующего избирательного округа.

Избирательная комиссия Оренбургской области своим письмом, адресованным территориальным избирательным комиссиям, разъяснила, что избиратели, находящиеся под стражей в день голосования, включаются в список избирателей в избирательном округе по месту их проживания до заключения под стражу.

В жалобе также указывалось, что в учреждении ИЗ 56/1 содержится более 1000 человек, но в список избирателей включено всего 39 избирателей, которые до заключения под стражу проживали в черте избирательного округа № 30. Лица, временно пребывающие в учреждении ИЗ 56/1, не могут прибыть в день голосования на избирательный участок по месту проживания до заключения под стражу, а следовательно, принять участие в выборах. Этим нарушаются права граждан, содержащихся под стражей. Заявитель просил суд восстановить нарушенное право лиц, содержащихся под стражей.

На судебном заседании С. уточнил свои требования и просил суд признать незаконными: а) разъяснение Избирательной комиссии Оренбургской области в части определения порядка голосования в следственном изоляторе; б) постановление этой комиссии от 19 марта 2002 года в части утверждения справки о порядке голосования в местах временного пребывания избирателей; в) письмо избирательной комиссии, в котором разъясняется порядок голосования лиц, содержащихся под стражей.

Заявитель также просил суд обязать участковую избирательную комиссию включить в список избирателей на избирательном участке № 1035 жителей Оренбургской области, проживающих на территории области до заключения под стражу.

Представитель Избирательной комиссии Оренбургской области не согласился с доводами жалобы и пояснил, что С. обратился в избирательную комиссию за разъяснением порядка голосования в следственном изоляторе. В связи с его обращением избирательной комиссией было принято постановление от 19 марта 2002 года, которым утверждена справка о порядке голосования в местах временного пребывания избирателей. Согласно этому постановлению был направлен ответ кандидату С. и разъяснение в территориальные комиссии о

порядке включения в список избирателей лиц, находящихся в местах временного пребывания.

Представитель избирательной комиссии также пояснил, что в следственном изоляторе, где содержится 42 избирателя, проживающих до заключения под стражу на территории избирательного округа № 30, образован избирательный участок № 1035. Он считает, что комиссия не лишает лиц, содержащихся под стражей, права на участие в выборах, а только разъяснила в соответствии с законодательством порядок проведения голосования этих лиц.

Судом в качестве третьего лица был привлечен председатель участковой избирательной комиссии № 1035, который пояснил, что, являясь заместителем начальника учреждения ИЗ 56/1, он составлял список избирателей по избирательному участку № 1035. В соответствии с разъяснением вышестоящей избирательной комиссии в список включены 37 избирателей, которые до заключения под стражу проживали на территории избирательного округа № 30. Остальные 600 человек – жители Оренбургской области – не включены в список избирателей, поскольку не проживали на территории данного округа.

Изучив материалы дела, заслушав доводы сторон, суд считает, что в соответствии с пунктом 2 статьи 32 Конституции РФ граждане имеют право избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Ограничение прав и свобод могут иметь место в случаях, предусмотренных статьей 55 Конституции РФ. Федеральным законом об основных гарантиях гражданам Российской Федерации гарантируется право участвовать в выборах. В соответствии с пунктом 4 статьи 8 Закона Оренбургской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области” пребывание избирателя вне места его постоянного или преимущественного проживания во время проведения выборов на территории Оренбургской области не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах. В местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания) могут образовываться избирательные участки в сроки, установленные Федеральным законом об основных гарантиях и Законом Оренбургской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области” (п. 1, 2, 5 ст. 12), а в исключительных случаях – не позднее чем за 5 дней до дня голосования.

Судом установлено, что в учреждении ИЗ 56/1 г. Оренбурга образован избирательный участок № 1035, но в список избирателей

включено только 37 избирателей, которые до заключения под стражу проживали на территории избирательного округа № 30. Другие граждане, находящиеся под стражей, не включены в список избирателей, поскольку ранее постоянно или преимущественно проживали не в пределах избирательного округа № 30.

Основанием для невключения этих лиц в список избирателей послужило разъяснение Избирательной комиссии Оренбургской области о порядке голосования в местах временного пребывания избирателей.

В справке о порядке голосования в местах временного пребывания избирателей, утвержденной постановлением Избирательной комиссии Оренбургской области от 19 марта 2002 года, указано, что избиратели, находящиеся в день голосования в санаториях, больницах, следственных изоляторах и других местах временного пребывания, включаются в список избирателей по их местонахождению при условии постоянного или преимущественного проживания в пределах соответствующего избирательного округа. На основании этого постановления были направлены письма в адрес территориальных избирательных комиссий, разъясняющие порядок голосования в местах временного пребывания избирателей. В них указывалось, что избиратели постоянно или преимущественно не проживающие в пределах соответствующего избирательного округа не включаются в список избирателей.

На основании анализа избирательных законов суд установил, что указанное постановление Избирательной комиссии Оренбургской области в части утверждения справки о порядке голосования в следственном изоляторе, а также разъяснение комиссии о невключении в список избирателей лиц, постоянно или преимущественно не проживающих в пределах соответствующего избирательного округа и не имеющих права на голосование на избирательном участке, образованном в следственном изоляторе, являются незаконными и необоснованными, поскольку противоречат Федеральному закону об основных гарантиях и Закону Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного собрания Оренбургской области». Избиратели, находящиеся под стражей, не могут прибыть в день голосования на избирательный участок по месту своего жительства до заключения под стражу, а также получить открепительное удостоверение или проголосовать досрочно.

Учитывая эти обстоятельства, суд удовлетворил требования, заявленные в жалобе С., и обязал председателя участковой избирательной

комиссии избирательного участка № 1035 избирательного округа № 30 включить в список избирателей всех граждан, находящихся в учреждении ИЗ-56/1 г. Оренбурга и обладающих активным избирательным правом. Суд предписал немедленное исполнение его решения в части возложения обязанности по включению в список избирателей лиц, находящихся в следственном изоляторе.

Из приведенных примеров видно, что суды, рассматривая обращения по вопросу о включении или невключении граждан Российской Федерации в список избирателей, во многих случаях исходили из предписания Конституции Российской Федерации о праве граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32). В силу чего при принятии решений не учитывалось постоянное или преимущественное проживание гражданина в пределах соответствующего избирательного округа, что отвечает требованиям избирательного права, основанного на демократических принципах. На основе сложившейся судебной практики по разрешению споров о включении или невключении граждан Российской Федерации в список избирателей законодатель существенно изменил подход к определению основания для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей, исключив предписание о нахождении его места жительства на территории соответствующего избирательного округа.

В случаях, предусмотренных законом, в качестве основания включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является и наличие у него открепительного удостоверения. Такое удостоверение выдается избирательной комиссией гражданину, если в день голосования он не может прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей. Этот избирательный документ дает гражданину принять участие в голосовании на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования (ст. 62 Федерального закона об основных гарантиях). При предъявлении открепительного удостоверения и документа, удостоверяющего личность, гражданин включается в список избирателей на избирательном участке, на котором он находится в день голосования.

Избирательными законами устанавливается порядок включения в список избирателей при выборах в органы местного самоуправления военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях.

Федеральное законодательство подразделяет военнослужащих на три категории: а) военнослужащие, проживающие вне пределов расположения воинской части; б) военнослужащие, находящиеся в воинской части; в) военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях. Военнослужащие, относящиеся к первой категории, включаются в списки избирателей по месту их жительства на общих основаниях, а в случаях, предусмотренных законом, – по факту их временного пребывания на территории избирательного участка. Военнослужащие, относящиеся ко второй и третьей категориям, включаются в список избирателей по факту нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части*.

Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает иные основания для включения в список избирателей на выборах в органы местного самоуправления военнослужащих, относящихся ко второй и третьей категориям. Включение их в список избирателей на соответствующем избирательном участке напрямую зависит от места их жительства до призыва на военную службу. Если до призыва на военную службу их место жительства находилось на территории муниципального образования, на которой расположены воинские части, военные организации и учреждения, то они включаются в список избирателей. Если до призыва на военную службу их место жительства не находилось на территории муниципального образования, на которой расположены воинские части, военные организации и учреждения, то они не включаются в список избирателей, не учитываются при определении числа избирателей (п. 5 ст. 17).

Следует отметить, что это предписание распространяется на военнослужащих только при проведении выборов в органы местного самоуправления.

Федеральный закон об основных гарантиях в отличие от ранее действующей его редакции не содержит указание на курсантов военных образовательных учреждений профессионального образования. Это объясняется тем, что курсанты этих учреждений на основании пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ “О статусе военнослужащих” отнесены к военнослужащим, порядок

* См., например: Часть 3 статьи 16 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”.

включения которых в список избирателей предусмотрен комментируемым пунктом*.

Следует отметить, что судебные органы иначе подходят к определению основания для включения в список избирателей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования. В качестве примера можно привести определение Верховного Суда РФ от 21 января 2004 года по делу № 19-Г03-14, принятое по кассационной жалобе избирательной комиссии и кассационному представлению прокурора Ставропольского края на решение Ставропольского краевого суда от 15 сентября 2003 года, которым по заявлению граждан Ш., С. и других были признаны незаконными пункты 2, 3, 5, и 6 Приложения к постановлению избирательной комиссии Ставропольского края от 21 августа 2003 года № 8/22 “О разъяснениях о порядке включения в список избирателей некоторых категорий граждан” и отменено одноименное постановление избирательной комиссии Ставропольского края от 21 августа 2003 года № 8/22.

В указанных актах избирательной комиссии Ставропольского края содержалась норма, предусмотренная пунктом 5 статьи 17 Федерального закона об основных гарантиях, что в списки избирателей не включаются военнослужащие, место жительства которых до призыва на военную службу было за пределами муниципального образования.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оставила решение Ставропольского краевого суда без изменения. При рассмотрении дела суд руководствовался не только нормами указанного Закона, но и другими федеральными законами. Суд указал, что Избирательная комиссия Ставропольского края не приняла во внимание статью 20 Гражданского кодекса РФ, нормы Закона РФ о праве граждан на свободу передвижения, а также предписание статьи 9 Федерального закона “О статусе военнослужащих”, которое предусматривает, что военнослужащие имеют право

* См. также: Пункт 2 статьи 35 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ в послед. ред. от 30 сентября 2005 года № 125-ФЗ “О воинской обязанности и военной службе” // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; пункт 1 статьи 2 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 года № 1237 // СПС “КонсультантПлюс”.

избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 23 постановления Правительства РФ от 17 июля 1995 года № 17 “Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию”, а также приказом МВД от 23 октября 1995 года № 393 “Об утверждении Инструкции о применении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации” военнослужащие, поступившие на военную службу по контракту (в том числе курсанты), могут быть зарегистрированы по месту дислокации воинских частей, вместо адреса указываются номера войсковых частей, по которым зарегистрированы военнослужащие.

Суд также указал, что в соответствии с пунктами 12 и 18 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета органы регистрационного учета регистрируют в установленном порядке граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, и выдают им свидетельство о регистрации по месту пребывания. Гражданам, регистрация которых производится по иным документам, удостоверяющим личность, выдается свидетельство о регистрации по месту жительства.

Суд исходил из того, что военнослужащие, поступившие на военную службу по контракту (в том числе курсанты), могут быть зарегистрированы по месту дислокации воинских частей. Вместо адреса указываются номера войсковых частей, по которым зарегистрированы военнослужащие. При наличии такой регистрации они должны вноситься в списки избирателей на муниципальных выборах*.

Судебная практика свидетельствует о том, что при разрешении спора о включении в список избирателей или исключении из него, суд руководствуется не только избирательными, но и другими законами. При этом судом не принимается во внимание, что нормы избирательных законов являются специальными при регулировании отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2004 года по делу № 19-ГОЗ-14 // СПС “КонсультантПлюс”.

Избирательными законами определяются субъекты, которые формируют и уточняют сведения об избирателях. Эти сведения являются официальными данными о гражданах Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом*.

В таких муниципальных образованиях, как муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения, сведения об избирателях формируются и уточняются главой местной администрации. В городах федерального значения (Москве и Санкт-Петербурге), если это предусмотрено законом этих субъектов Российской Федерации, они формируются и уточняются руководителем территориального органа исполнительной власти соответствующего города федерального значения.

Закон Московской области от 2 июля 2003 года № 69/2003-ОЗ в редакции от 17 января 2005 года № 12/2005-ОЗ “О выборах депутатов Московской областной Думы” не относит это к полномочию руководителя территориального органа исполнительной власти, а устанавливает, что сведения об избирателях собираются и уточняются территориальной (окружной) избирательной комиссией, командиром воинской части, а также руководителем учреждения, в котором избиратели временно пребывают. Эта функция возложена и на участковые комиссии по избирательным участкам, образованным на территории воинских частей и в местах временного пребывания избирателей**.

Избирательные законы не определяют субъекты, на которых возлагается обязанность по формированию и уточнению списков избира-

* К таким сведениям относятся: фамилия, имя, отчество избирателя, год рождения (в возрасте 18 лет – дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства (для вынужденных переселенцев – адрес места пребывания), место жительства (в отношении вынужденных переселенцев – место пребывания) которых расположено на территории соответствующего муниципального образования. См.: Инструкция о составлении, уточнении и использовании списков избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и на выборах Президента Российской Федерации: Утв. постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 18/150-5 // СПС “КонсультантПлюс”.

** См.: Пункт 5 статьи 16 Закона Московской области от 2 июля 2003 года № 69/2003-ОЗ в ред. законов от 4 декабря 2003 года № 158/2003-ОЗ, от 17 января 2005 года № 12/2005-ОЗ “О выборах депутатов Московской областной Думы” // СПС “КонсультантПлюс”.

телей в таких муниципальных образованиях, как городские поселения и сельские поселения. Однако из буквального толкования их предписаний вытекает, что формирование и уточнение списков избирателей в этих муниципальных образованиях относится к обязанностям главы местной администрации того муниципального района, на территории которого расположены эти поселения.

Законодательством также устанавливается особый порядок формирования и уточнение сведений об избирателях-военнослужащих, находящихся в воинской части, членах их семей и о других избирателях, если они проживают на территории расположения воинской части либо зарегистрированы в установленном порядке при воинской части по месту их службы. Формирование и уточнение сведений об этих избирателях отнесено к полномочию командира воинской части (п. 6 ст. 17 Федерального закона об основных гарантиях).

На практике, при разрешении спора о включении этих лиц в список избирателей, суд учитывает не только это предписание Федерального закона об основных гарантиях, но и нормы других федеральных законов.

Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, рассматривая кассационную жалобу гражданина В., кандидата в депутаты Законодательной Думы Хабаровского края по Железнодорожному избирательному округу № 6, на решение Хабаровского краевого суда от 28 января 2002 года о признании действий соответствующих избирательных комиссий неправомерными и об отмене результатов выборов, оставила решение этого суда без изменений, а кассационную жалобу без удовлетворения.

Как считает заявитель, соответствующие избирательные комиссии и командир воинской части № 2573 нарушили избирательный закон, незаконно включив в списки избирателей 200 военнослужащих пограничного госпиталя воинской части № 2573, постоянно или преимущественно не проживающих как на территории избирательного участка, так и на территории избирательного округа.

При рассмотрении кассационной жалобы Судебная коллегия Верховного Суда РФ не нашла оснований для отмены решения Хабаровского краевого суда. Она признала, что Хабаровский краевой суд правильно исходил из того, что: во-первых, пребывание гражданина вне места его постоянного или преимущественного проживания во время проведения на этой территории выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы госу-

дарственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации; во-вторых, согласно статье 9 Федерального закона “О статусе военнослужащих” военнослужащие имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; в-третьих, в соответствии с федеральным избирательным законом формирование и уточнение сведений об избирателях-военнослужащих, находящихся в воинской части, членов их семей и других избирателей, в случае если они проживают на территории расположения воинской части, осуществляется командиром воинской части; в-четвертых, в соответствии со статьей 37 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” военнослужащий считается исполняющим обязанности военной службы в случае нахождения на лечении, следствия к месту лечения и обратно.

На этом основании были признаны правомерными: во-первых, действия командира воинской части № 2573 по представлению сведений в отношении военнослужащих, находящихся на лечении; во-вторых, действия участковой избирательной комиссии № 44 Железнодорожного избирательного округа № 6 по выборам депутатов Законодательной Думы Хабаровского края по включению в список избирателей военнослужащих, находящихся в госпитале на лечении*.

Избирательными законами определяются и субъекты формирования и уточнения сведений об избирателях, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках. Сведения в отношении этих избирателей формируются и уточняются руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации. Формирование и уточнение сведений об этих избирателях осуществляются при проведении выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Определяя субъекты формирования и уточнения сведений об избирателях, избирательные законы тем самым возлагают на них ответственность за достоверность и полноту этих сведений.

Следует отметить, что рамочный федеральный избирательный закон определяет круг субъектов, которые вправе составлять список из-

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2002 года по делу № 58-Г02-8 // СПС “КонсультантПлюс”.

бирателей, формировать и уточнять сведения об избирателях и направлять эти сведения в соответствующие избирательные комиссии. Если сведения об избирателях представлены не уполномоченным на то субъектом, то они не могут быть использованы при составлении списков избирателей. Иное является грубым нарушением избирательного законодательства, а также избирательных прав граждан Российской Федерации.

Например, Ростовский областной суд, рассматривая заявления К. об отмене решения окружной избирательной комиссии Пролетарского одномандатного избирательного округа № 145 по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, признал действия избирательных комиссий обоснованными и законными*.

Заявитель оспаривал правильность составления списков избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Доводы о нарушении установленного порядка составления списков избирателей он основывал на анализе данных о динамике численности населения в Пролетарском одномандатном избирательном округе № 145 по сведениям, полученным из органов статистики, за время, предшествующее этим выборам. На основании этого он пришел к выводу о том, что такое увеличение количества избирателей в Пролетарском одномандатном избирательном округе № 145 невозможно.

Ростовский областной суд не согласился с доводами заявителя на том основании, что в соответствии с действующим избирательным законодательством списки избирателей составляются на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей ГАС «Выборы».

Указанные в заявлении доводы для отмены решения окружной избирательной комиссии Пролетарского одномандатного избирательного округа № 145 от 10 декабря 2003 года были исследованы в судебном заседании на основе всестороннего изучения доказательств. Суд признал отсутствие оснований для отмены решения окружной

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2004 года по делу № 41-Г04-7, принятое по кассационной жалобе К. на решение Ростовского областного суда от 22 апреля 2004 года по заявлению К. об отмене решения окружной избирательной комиссии Пролетарского одномандатного избирательного округа № 145 по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

избирательной комиссии Пролетарского одномандатного избирательного округа № 145, которым по результатам выборов избранным депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ был признан С.

Заявитель К., не согласившийся с решением Ростовского областного суда, обратился с кассационной жалобой в Верховный Суд РФ. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ рассмотрела в судебном заседании от 25 августа 2004 года дело по кассационной жалобе К. на решение Ростовского областного суда об отказе отмены решения окружной избирательной комиссии Пролетарского одномандатного избирательного округа № 145 по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Судебная коллегия не нашла оснований для отмены решения суда первой инстанции. В определении Верховного Суда РФ от 25 августа 2004 года по этому делу № 41-Г04-7 указывается, что доводы о значительном увеличении количества избирателей на территории Пролетарского избирательного округа № 145 на основании данных органов статистики являются необоснованными. Суд первой инстанции, как считает Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, пришел к правильному выводу, что списки избирателей составляются на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей. Судебная коллегия признала правильность и обоснованность выводов суда первой инстанции. Поэтому решение Ростовского областного суда от 22 апреля 2004 года было оставлено без изменения, а кассационная жалоба гражданина К. без удовлетворения*.

Принимая это решение, судебные органы исходили из предписания Федерального закона об основных гарантиях, которым установлено, что регистрация (учет) избирателей, установление численности зарегистрированных избирателей, формирование и ведение регистра избирателей осуществляются в порядке, установленном По-

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2004 года по делу № 41-Г04-7, принятое по кассационной жалобе К. на решение Ростовского областного суда от 22 апреля 2004 года по заявлению К. об отмене решения окружной избирательной комиссии Пролетарского одномандатного избирательного округа № 145 по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ // СПС "КонсультантПлюс".

ложением о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, которое утверждается Центральной избирательной комиссией РФ (п. 11 ст. 16 вышеуказанного закона).

При этом следует отметить, что Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» предусматривает, что порядок использования ГАС “Выборы” при подготовке и проведении выборов в части, не урегулированной федеральными законами, устанавливается Центральной избирательной комиссией РФ (п. 2 ст. 6). С целью его регулирования постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 6 ноября 1997 года № 134/973-11 утверждено Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации. Этим актом определяется порядок регистрации (учета) избирателей, проживающих на территории муниципальных образований в Российской Федерации и на территориях консульских округов за ее пределами, порядок установления численности зарегистрированных избирателей на территориях муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, консульских округов, а также численности избирателей, проживающих в Российской Федерации и за ее пределами. Поэтому данные органов статистики не могут являться основанием для установления численности и динамики численности избирателей на территории муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, Российской Федерации и за ее пределами.

Сформированные и уточненные сведения об избирателях уполномоченными на то органом или должностным лицом направляются в соответствующие избирательные комиссии. Так, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации эти сведения направляются в территориальную избирательную комиссию. На выборах в органы местного самоуправления они направляются в избирательные комиссии муниципальных образований. Если указанные комиссии отсутствуют, то сведения об избирателях направляются в окружные избирательные комиссии.

Кроме этого, сведения об избирателях могут направляться и в участковые избирательные комиссии, но только в случаях, предусмотренных избирательными законами (п. 6 ст. 17 Федерального закона об основных гарантиях).

Законодательством устанавливаются и сроки направления сведе-

ний об избирателях в соответствующие избирательные комиссии. Они должны быть направлены уполномоченным на то органом или должностным лицом сразу же после назначения дня голосования или после образования соответствующей избирательной комиссии (п. 6 ст. 17 вышеуказанного закона). Практика свидетельствует, что это предписание выполняется органами и должностными лицами, уполномоченными представлять сведения об избирателях в соответствующие избирательные комиссии.

Составление списков избирателей возлагается избирательными законами на соответствующие избирательные комиссии. Так, на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ они составляются территориальными избирательными комиссиями (п. 1 ст. 15 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”, ч. 2 ст. 15 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”). На выборах в органы местного самоуправления они составляются избирательной комиссией соответствующего муниципального образования*.

Если отсутствуют указанные виды комиссии, то списки избирателей составляются окружными избирательными комиссиями. Такое право предоставлено и участковым избирательным комиссиям, но только в случаях, предусмотренных законом. Так, если избирательные участки образованы в труднодоступной или отдаленной местности, на территории воинской части, в местах временного пребывания избирателей, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, на полярных станциях, то в этих случаях списки избирателей составляются участковыми комиссиями**.

Следует отметить, что на практике весьма редко обращаются в судебные органы за разрешением спора о правомерности составления списков избирателей тем или иным субъектом. Как правило, споры связаны с жалобами на действия избирательных комиссий. В качестве примера можно привести жалобу гражданина Т. на решение Центральной избирательной комиссии Республики Тыва (далее – ЦИК РТ) о включении в список избирателей по Центральному округу № 17

* См.: Пункт 2 статьи 22 Закона Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области”.

** См.: Части 4–7 статьи 15 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”.

г. Кызыла лиц, содержащихся в СИЗО-1 г. Кызыла, не зарегистрированных в установленном порядке на территории данного избирательного округа*. В частности, в жалобе указывалось, что ЦИК РТ приняла решение о том, что граждане, находящиеся в СИЗО-1 г. Кызыла, в количестве 600–700 человек, проголосуют в Центральном избирательном округе № 17 путем включения в дополнительный список избирателей без учета их места жительства. Гражданин Т. считает, что это нарушает его права как кандидата в депутаты Палаты представителей Великого Хурала Республики Тыва, поскольку при нарезке избирательных округов учитывался принцип пропорциональности, а с включением лиц, содержащихся в СИЗО-1, количество голосующих в этом избирательном округе увеличится еще на 700 человек. При этом он поставлен в неравное положение с кандидатами, избираемыми в других округах.

В ходе судебного рассмотрения дела представитель ЦИК РТ пояснил, что такое решение ЦИК РТ не принимала. Составление списков избирателей не входит в компетенцию этой комиссии. Изучив обстоятельства дела, суд пришел к выводу, что в соответствии с избирательным законодательством списки избирателей составляются территориальными избирательными комиссиями отдельно по каждому участку по форме, установленной ЦИК РТ.

Список избирателей по избирательному участку, образованному в местах временного пребывания избирателей, составляется соответствующей участковой комиссией на основании сведений об избирателях, представляемых руководителем учреждения, в котором избиратели временно пребывают.

Заявителем не были представлены доказательства тому, что ЦИК РТ принято решение о включении лиц, содержащихся в СИЗО-1, в список избирателей для голосования по Центральному округу № 17. На этом основании решением от 31 мая 2002 года Верховный Суд Республики Тыва отказал гражданину Т. в удовлетворении его жалобы.

Списки избирателей составляются отдельно по каждому избирательному участку (п. 7 ст. 17 Федерального закона об основных га-

* См.: Решение Верховного Суда Республики Тыва от 31 мая 2002 года по жалобе Т. о возложении обязанности на Центральную избирательную комиссию Республики Тыва по исключению из списка для голосования по Центральному округу № 17 г. Кызыла лиц, содержащихся в СИЗО-1 г. Кызыла, не зарегистрированных в установленном порядке на территории данного округа // *Сидякин А.Г., Степанюк Д.Ю., Волкова Д.Ю.* Указ. соч. С. 278–280.

рантиях). Это обеспечивает включение в него всех граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, место жительства которых находится на территории этого участка. Кроме этого, составление списков избирателей отдельно по каждому участку обеспечивает равное избирательное право для граждан Российской Федерации и одинаковые условия для кандидатов.

Списки избирателей имеют важное юридическое значение. Они являются документом, на основании которого выдаются избирателям бюллетени для голосования при проведении соответствующих выборов. Поэтому рамочным федеральным законом о выборах предусматривается составление списков избирателей только на основании сведений, представляемых уполномоченным на то органом или должностным лицом. Если сведения об избирателях представлены не уполномоченными на то субъектами, то соответствующие избирательные комиссии не вправе их использовать при составлении списков избирателей.

В связи с важностью сведений, представляемых для составления списков избирателей, их форма устанавливается Центральной избирательной комиссией РФ. Так, Положением о ГСРИ устанавливается форма сведений о зарегистрированных избирателях, о численности избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования (консульского округа за пределами Российской Федерации), на территории субъекта Российской Федерации, за пределами Российской Федерации, представляемых в избирательные комиссии для составления списков избирателей. К примеру, сведения об избирателях, представляемых главой муниципального образования, командиром воинской части, руководителем дипломатического представительства и консульского учреждения Российской Федерации, должны содержать: а) фамилии, имена и отчества избирателей; б) дату их рождения (в возрасте 18 лет на момент регистрации – дополнительно день и месяц рождения); в) адрес места жительства; г) наименование муниципального образования (консульского округа) и субъекта Российской Федерации (иностранного государства); д) подпись должностного лица и печать; е) дату, по состоянию на которую пред-

* См.: Приложения к Положению о ГСРИ; Инструкция о составлении, уточнении и использовании списков избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и на выборах Президента Российской Федерации: Утв. постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 18/150-5 // СПС «КонсультантПлюс».

ставляются сведения об избирателях^{*}. Если сведения представляются командиром воинской части о военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, то делается отметка о том, что их место жительства не находилось на территории муниципального образования до призыва на военную службу.

Соответствующая избирательная комиссия, к полномочию которой отнесено составление списков избирателей, должна составлять их не только на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченными на то органами и должностными лицами, но и использовать при этом ГАС «Выборы» (п. 10 ст. 16 Федерального закона об основных гарантиях). В соответствии с этим предписанием предусматривается ответственность лиц, представляющих сведения об избирателях, за достоверность и полноту этих сведений, своевременность их представления. Это вызвано практической необходимостью, поскольку не всегда сведения об избирателях представляются полно и своевременно, а также достоверно, что влечет за собой нарушение избирательных прав граждан и избирательного законодательства.

В качестве примера можно привести определение Верховного Суда РФ от 19 февраля 2002 года по делу № 59Г02-1, принятое по кассационной жалобе С. – доверенного лица кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ по Благовещенскому одномандатному избирательному округу № 58 – при проведении дополнительных выборов на решение Судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 10 декабря 2001 года^{*}.

Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ в процессе рассмотрения жалобы было установлено, что при проведении дополнительных выборов депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ по Благовещенскому одномандатному избирательному округу № 58 участковыми комиссиями и территориальной избирательной комиссией вносились изменения в список избирателей на основании официальных документов органов регистра-

^{*} См.: Определение Верховного Суда РФ от 19 февраля 2002 года по делу № 59Г02-1 по кассационной жалобе С. на решение Судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 10 декабря 2001 года, принятого по заявлению С. о признании итогов голосования недействительными и о признании дополнительных выборов депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва по Благовещенскому одномандатному избирательному округу № 58 от 7 октября 2001 года несостоявшимися // СПС «КонсультантПлюс».

ционного учета и личного обращения граждан. Так, в Архаринском районе из списков избирателей на день голосования были исключены 12 избирателей в связи с их выбытием в областную больницу, 10 избирателей, находящихся в СИЗО.

В день голосования в избирательную комиссию поступили документы о прибытии в старательскую артель “Архара” 29 избирателей, 107 военнослужащих пограничных застав. В Белогорском районе 7 избирателей выбыли в областную больницу, 41 – в СИЗО, а также поступили документы о прибытии 42 военнослужащих по призыву.

В г. Белогорске выбыло в областную больницу 30 избирателей, в СИЗО – 73 избирателя, а также в списки избирателей дополнительно включены избиратели, не включенные в них до дня голосования. Благовещенской территориальной избирательной комиссией в связи с получением открепительных удостоверений были исключены из списков 454 избирателя, включены 40 избирателей, находящихся в больнице, а также избиратели, достигшие 18-летнего возраста. Зейской территориальной избирательной комиссией исключены из списка 1544 избирателя, выбывшие из города. В г. Свободном исключены из списков 618 военнослужащих, 17 избирателей в связи с их отъездом в областную больницу. Из списков исключены 674 избирателя на основании документов, выданных паспортно-визовой службой ОВД.

Судебная коллегия установила, что в течение дня голосования в списках число избирателей увеличилось на 2598 и уменьшилось на 5271 избирателя. В целом численность избирателей по данным системных администраторов ГАС “Выборы” составила 667 007 избирателей. На основании протокола окружной избирательной комиссии по окончанию голосования число избирателей составило 664 334, то есть на 2673 меньше, чем это указано в данных ГАС “Выборы”.

Представитель избирательной комиссии заявил суду, что включение в списки избирателей и исключение из списков проводилось на основании официальных документов органов и должностных лиц, уполномоченных представлять сведения об избирателях. Избирательными комиссиями проводилась работа по уточнению списков избирателей в соответствии с законом. В частности, из списков были исключены избиратели, дома которых были снесены, но они значились проживающими в них, а фактически выехали или проживали без регистрации.

В соответствии с избирательным законодательством суд признал правомерность действий избирательных комиссий по уточнению списков избирателей. Заявителю было отказано в удовлетворении

жалобы, поскольку имевшие место нарушения закона не могли повлиять на результаты выборов, и не дают оснований сомневаться в определении волеизъявления избирателей.

Следует отметить, что в ходе судебного рассмотрения жалобы не были оценены официальные документы органов и должностных лиц, уполномоченных представлять сведения об избирателях, с позиции их достоверности и полноты, а также своевременности представления. Судебные органы не вышли за пределы поданной жалобы, поскольку ее предметом являлись действия избирательных комиссий, а не органов и должностных лиц, уполномоченных представлять сведения об избирателях. Это, в свою очередь, явилось бы основанием привлечения их к ответственности за представление недостоверных и неполных сведений об избирателях в случае, если судом они были бы признаны таковыми.

Недостоверными являются, например, сведения, представляемые в избирательные комиссии, об избирателях, место жительства которых не находится на территории соответствующего избирательного участка, или, напротив, представляются сведения о выбытии избирателей, которые зарегистрированы и проживают на территории соответствующего избирательного участка.

Недостоверными следует считать и сведения об избирателях, которые признаны судом умершими, или в отношении которых имеется актовая запись об их смерти, но они включены в список избирателей. Однако во всех случаях требуются доказательства недостоверности представленных сведений. Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ своим определением от 28 июля 2004 года по делу № 26-Г04-4, принятым по кассационной жалобе на решение Верховного Суда Республики Ингушетия от 16 апреля 2004 года по заявлению З. и других об отмене решения Избирательной комиссии Республики Ингушетия об итогах голосования по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Народного Собрания Республики Ингушетия, отказала в удовлетворении жалобы, признав, что судом первой инстанции установлены

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 июля 2004 года по делу № 26-Г04-4 по кассационной жалобе З. и других на решение Верховного Суда Республики Ингушетия от 16 апреля 2004 года, принятого по заявлению З. и других об отмене решения Избирательной комиссии Республики Ингушетия об итогах голосования по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Народного Собрания Республики Ингушетия 7 декабря 2003 года // СПС “КонсультантПлюс”.

обстоятельства дела и им дана правильная оценка^{*}. В жалобе, наряду с другими нарушениями законодательства о выборах, указывалось на то, что в списки избирателей были включены умершие лица. В ходе судебного рассмотрения дела это не подтвердилось. В решении суда первой инстанции отмечено, что указание заявителей на включение в список избирателей умерших лиц своего подтверждения не нашло. Суд исходил из отсутствия актовых записей об их смерти. Проверив материалы дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ не нашла оснований для отмены решения Верховного Суда Республики Ингушетия от 16 апреля 2004 года, принятого по заявлению З. и других об отмене решения Избирательной комиссии Республики Ингушетия об итогах голосования по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Народного Собрания Республики Ингушетия. Коллегия признала, что судом первой инстанции сделаны обоснованные выводы и дана правильная оценка обстоятельствам, имеющим значение для разрешения дела. Решение Верховного Суда Республики Ингушетия от 16 апреля 2004 года было оставлено без изменения, а кассационная жалоба без удовлетворения.

В качестве примера также можно привести определение Верховного Суда РФ от 30 июня 2004 года по делу № 20-Г04-6 по кассационной жалобе П. на решение Верховного Суда Республики Дагестан от 5 марта 2004 года, принятого по заявлению П. о признании незаконными решений участковых избирательных комиссий об итогах голосования по выборам депутата Народного Собрания Республики Дагестан третьего созыва по Цветковскому, Ст. Серебряковскому и Ново-Гладовскому избирательным участкам Крайновского трехмандатного избирательного округа № 40^{*}.

В заявлении П., рассматриваемом судом первой инстанции, указывалось, что при выборочной проверке списков избирателей после выборов было обнаружено несоответствие действительности паспортных данных избирателей, указанных в списке избирателей, в том числе по Цветковскому избирательному участку в 23 случаях, Ст. Серебряковскому в 17 случаях и Ново-Гладовскому избирательному участку в трех случаях. На этом основании заявитель считает, что на указанных избирательных участках фальсифицированы итоги голосования, в силу чего невозможно установить волеизъявление

^{*} СПС «КонсультантПлюс».

избирателей.

Суд первой инстанции не нашел оснований для отмены решений избирательных комиссий об итогах повторного голосования, отметив, что само по себе обстоятельство о несовпадении паспортных данных избирателей, внесенных в списки избирателей, не может служить свидетельством невозможности установления действительности волеизъявления избирателей на указанных избирательных участках. Исключение из поданного за А. числа голосов избирателей не влияет на итоги голосования как на данных избирательных участках, так и по Крайновскому избирательному округу в целом. На этом основании суд первой инстанции отказал П. в удовлетворении его заявления о признании итогов повторного голосования и выборов депутата Народного Собрания Республики Дагестан недействительными.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, рассматривая кассационную жалобу П. на решение Верховного Суда Республики Дагестан, признала, что суд первой инстанции сделал правильный вывод об отсутствии оснований для отмены решений участковых избирательных комиссий. Доводы кассационной жалобы о том, что суд первой инстанции, не ограничиваясь представленными заявителем доказательствами нарушений избирательного законодательства, обязан был проверить законность определения итогов голосования и результатов выборов на избирательных участках, не основаны на нормах Гражданского процессуального кодекса РФ. На этом основании Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ оставила решение Верховного Суда Республики Дагестан от 5 марта 2004 года без изменения, а кассационную жалобу без удовлетворения.

Следует отметить, что в этой ситуации судебными органами были признаны нарушения правил составления списков избирателей, развившиеся в указании недостоверных сведений об избирателях. В случае незначительного превышения числа голосов избирателей за кандидата А. это могло бы привести к признанию выборов недействительными на указанных избирательных участках. Кроме этого, в обоснование своих доводов о недостоверности сведений об избирателях в списках заявитель должен представить соответствующие доказательства. На судебные органы не возлагается обязанность по сбору доказательств по материалам рассматриваемого дела.

В списках избирателей сведения об избирателях могут быть не только недостоверными, но и неполными. Например, отсутствует ука-

зание адреса места жительства, не указаны серия, номер и вид документа, удостоверяющего личность, полностью не указаны имя или отчество избирателя. Судебные органы довольно часто при рассмотрении жалоб (заявлений) на действия избирательных комиссий указывают на неполноту сведений об избирателях в списках избирателей.

Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в своем определении от 11 февраля 2004 года по делу № 20-Г03-35 по кассационной жалобе А. на решение Верховного Суда Республики Дагестан от 4 ноября 2003 года, принятого по заявлению А. об оспаривании результатов выборов депутата Народного Собрания Республики Дагестан по Докузпаринскому избирательному округу № 24, указала, что судом первой инстанции правомерно было признано, что участковой избирательной комиссией были допущены нарушения при составлении списков избирателей, выразившиеся в несоблюдении установленной формы списка, в частности, отсутствии полных сведений об избирателях*. Однако исключение этих избирателей из списка (216 избирателей) не повлияет на результаты выборов. При этих обстоятельствах Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ согласилась с выводами суда первой инстанции об отсутствии оснований для отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования и результатах выборов, поскольку допущенные нарушения избирательного законодательства не повлияли на действительную волю избирателей. На этом основании решение Верховного Суда Республики Дагестан от 4 ноября 2003 года было оставлено без изменения, а кассационная жалоба А. без удовлетворения.

Избирательными законами, регулирующими выборы в федеральные органы государственной власти, предусматривается порядок и сроки составления списков избирателей и включения в них избирателей, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации либо находящихся в длительных заграничных командировках.

На избирательных участках, образованных за пределами Российской Федерации, списки избирателей вправе составлять участковые

* См.: Определение Верховного Суда РФ от 11 февраля 2004 года по делу № 20-Г03-35 по кассационной жалобе А. на решение Верховного Суда Республики Дагестан от 4 ноября 2003 года, принятого по заявлению А. об оспаривании результатов выборов депутата Народного Собрания Республики Дагестан по Докузпаринскому избирательному округу № 24 // СПС "КонсультантПлюс".

комиссии. Им также предоставляется право включать избирателей в список и исключать из него. При этом законодательством предусматриваются сроки и форма совершения этих избирательных действий. Так, при проведении выборов Президента Российской Федерации список избирателей составляется участковой комиссией по письменным обращениям граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации либо находящихся в длительных заграничных командировках, поданным не позднее дня, предшествующего дню голосования*.

Обращение подается на имя председателя участковой избирательной комиссии. В нем должны быть указаны: фамилия, имя и отчество, принадлежность к гражданству Российской Федерации, год и место рождения, вид документа, удостоверяющего личность, серия, номер и дата выдачи этого документа, наименование или код органа, выдавшего его.

Включение в список избирателей допускается и в день голосования, но при этом устанавливается устная форма обращения граждан Российской Федерации, лично явившихся в участковую избирательную комиссию, о включении их в список избирателей**.

Гражданин Российской Федерации при устном обращении в участковую избирательную комиссию включается в список избирателей при предъявлении паспорта гражданина Российской Федерации либо иного документа, заменяющего паспорт гражданина. Перечень этих документов в соответствии с законодательством определяется рекомендациями или инструкциями Центральной избирательной

* Пункт 6 статьи 26, пункт 4 статьи 27 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

** Часть 4 статьи 16 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пункт 4 статьи 27 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

*** См., например: Инструкция о составлении, уточнении и использовании списков избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” пятого созыва и на выборах Президента Российской Федерации: Утв. постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 18/150-5; Приложение к выписке из протокола заседания Центральной избирательной комиссии РФ от 9 октября 2003 года № 37-1-4 “О Рекомендациях по организации голосования в местах временного пребывания избирателей при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва” // СПС “КонсультантПлюс”.

комиссии РФ^{***}.

Для граждан Российской Федерации, находящихся в день голосования на выборах в федеральные органы государственной власти за пределами Российской Федерации, устанавливается упрощенная процедура включения в список избирателей. Они включаются в список избирателей в день голосования на основании личного устного заявления и документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации, если: во-первых, обладают активным избирательным правом; во-вторых, явились в помещение участковой избирательной комиссии для голосования; в-третьих, не имели возможности получить открепительное удостоверение или проголосовать досрочно на территории Российской Федерации.

При этом от гражданина не требуется представления доказательств о его невозможности досрочно голосовать на территории Российской Федерации или получить открепительное удостоверение для участия в голосовании за пределами Российской Федерации.

Анализ решений судебных органов позволяет сделать вывод о том, что на практике при проведении выборов в федеральные органы государственной власти не возникают споры, связанные с включением в список избирателей граждан Российской Федерации, которые постоянно проживают за пределами территории Российской Федерации либо находятся в длительных заграничных командировках.

Независимо от места нахождения гражданина Российской Федерации он включается в список избирателей только на одном избирательном участке. В противном случае возникает ситуация так называемого «двойного счета избирателей». Включение избирателя в списки на двух и более избирательных участках не допускается законом. Этим обеспечивается равное число голосов избирателей при проведении соответствующих выборов и реализация принципа равного избирательного права граждан Российской Федерации, защита их избирательных прав от недобросовестных действий иных участников выборов.

Причем гражданин может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке и один раз независимо от уровня проводимых выборов. Чтобы не допустить включение избирателей несколько раз в список или более чем на одном избирательном участке, а также исключить другие нарушения правил составле-

* Территориальные избирательные комиссии (избирательные комиссии муниципальных образований), при отсутствии таковых – окружные избирательные комиссии, а в случаях, предусмотренных законом, – участковые избирательные комиссии.

ния списка избирателей, избирательные комиссии* должны проводить работу по устранению ошибок или неточностей в списках избирателей. Она включает в себя как исключение избирателя из списка, например, в случае его включения в список по нескольким избирательным участкам, так и включение в список, если избиратель по каким-либо причинам не включен в него, но имеет основания для включения в список по соответствующему избирательному участку.

В списках могут быть допущены ошибки или неточности и иного рода. Например, неправильно указано место жительства или место временного пребывания избирателя, искажена фамилия, имя, отчество, год рождения и другие данные об избирателе. В одном и том же списке, например, избиратель может быть указан дважды или включен в список и на других избирательных участках. К ошибке при составлении списка избирателей можно отнести и включение в него умерших. Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в своем определении от 28 июля 2004 года по делу № 26-Г04-4, принятом по кассационной жалобе на решение Верховного Суда Республики Ингушетия от 16 апреля 2004 года по заявлению 3. и других лиц об отмене решения Избирательной комиссии Республики Ингушетия об итогах голосования по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Народного Собрания Республики Ингушетия, отметила, что судом первой инстанции исследованы все представленные доказательства, дана правильная оценка действиям избирательной комиссии, которая не исключила из списков избирателей лиц, значившихся по актовым записям умершими*.

Примером разрешения спора о допущенных ошибках и неточностях в списках избирателей является дело № 20-Г04-6, рассмотренное 30 июня 2004 года Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации по кассационной жалобе П. на решение Верховного Суда Республики Дагестан об отказе в удовлетворении заявления о признании незаконными решений участковых избирательных комиссий об итогах голосования по выборам депутатов Народного Собрания Республики Дагестан по Цветковскому, Ст. Серебряковскому и Ново-Гладовскому избирательным участкам Крайновского трехмандатного избирательного округа № 40**.

В жалобе указывалось, что после проведения выборов при выбо-

* СПС “КонсультантПлюс”.

** Там же.

рочной проверке списков избирателей было обнаружено несоответствие действительности паспортных данных избирателей, отраженных в списках, в том числе по Цветковскому избирательному участку в 23 случаях, по Ст. Серебряковскому избирательному участку в 17 случаях, а по Ново-Гладовскому избирательному участку в трех случаях.

Суд первой инстанции на основании представленных доказательств, признал, что при составлении списков избирателей были допущены ошибки и неточности. При этом отметил, что это обстоятельство не может служить свидетельством невозможности установления действительности волеизъявления избирателей, проголосовавших на этих избирательных участках. Исключение голосов избирателей, в отношении которых были допущены неточности и ошибки в списках избирателей, из числа голосов, поданных за избранного депутата, не влияет на итоги голосования как на указанных избирательных участках, так и в целом по Крайновскому избирательному округу. Судебная коллегия Верховного Суда РФ признала выводы суда первой инстанции правильными и обоснованными. На этом основании оставила без изменения решение Верховного Суда Республики Дагестан, а кассационную жалобу П. без удовлетворения*.

В качестве примера разрешения избирательного спора о неточностях и ошибках в списках избирателей можно привести определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2004 года по делу № 41-Г04-7 по кассационной жалобе К. на решение Ростовского областного суда от 22 апреля 2004 года, принятого по результатам рассмотрения заявления П. об отмене решения окружной избирательной комиссии Пролетарского одномандатного избирательного округа № 145 по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ**.

В жалобе, наряду с другими нарушениями избирательного законо-

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2004 года по делу № 20-Г04-6 по кассационной жалобе П. на решение Верховного Суда Республики Дагестан от 5 марта 2004 года об отказе в удовлетворении заявления о признании незаконными решений участковых избирательных комиссий об итогах голосования по выборам депутатов Народного Собрания Республики Дагестан третьего созыва по Цветковскому, Ст. Серебряковскому и Ново-Гладовскому избирательным участкам Крайновского трехмандатного избирательного округа № 40 // СПС “КонсультантПлюс”.

** СПС “КонсультантПлюс”.

дательства, указывалось на незаконное включение в список избирателей граждан Российской Федерации, место жительства которых не находится на территории соответствующего избирательного участка. На основании представленных доказательств суд первой инстанции признал допущенные ошибки при составлении списков избирателей. В частности, на избирательном участке № 1539 в список были включены 87 избирателей, место жительства которых не находится на территории этого участка. Суд исключил указанное количество избирателей из числа лиц, принявших участие в голосовании на этом участке. Однако это количество голосов не повлияло на результаты голосования в целом по участку, как и другие допущенные нарушения избирательного законодательства. Верховный Суд РФ признал решение суда первой инстанции обоснованным и законным. В силу чего его решение было оставлено без изменения, а кассационная жалоба без удовлетворения*.

Примером разрешения избирательного спора о неточностях и ошибках в списках избирателей является решение Иркутского районного суда Иркутской области от 7 ноября 2005 года по гражданскому делу № 2-699 по заявлению К. – кандидата на должность главы Листвянского муниципального образования**. К. обратилась в суд с заявлением: а) о признании недействительными протоколов № 1 участковых избирательных комиссий № 272 и № 472 об итогах голосования по выборам главы Листвянского муниципального образования Иркутской области; б) об отмене решения участковой комиссии избирательного участка № 472 в части признания действительным протокола об итогах голосования по выборам главы Листвянского муниципального образования; в) о признании недействительными итогов голосования на избирательном участке № 472 как не позволяющих выявить действительное волеизъявление избирателей; г) об

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2004 года по делу № 41-Г04-7 по кассационной жалобе К. на решение Ростовского областного суда от 22 апреля 2004 года, принятого по заявлению об отмене решения окружной избирательной комиссии Пролетарского одномандатного избирательного округа № 145 по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // СПС “КонсультантПлюс”.

** Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений. В 2 т. Т. 2 / Сост. В.В. Игнатенко, А.В. Миронов, Э.И. Девицкий, В.Е. Подшивалов. Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2006. С. 364–383.

отмене решения территориальной избирательной комиссии от 12 октября 2005 года № 220 “Об определении результатов выборов главы Листвянского муниципального образования”; д) о признании общих результатов выборов главы Листвянского муниципального образования недействительными.

В процессе рассмотрения этого заявления суд установил, что в голосовании на выборах главы Листвянского муниципального образования принимали участие лица, не обладающие активным избирательным правом. Кроме этого, список избирателей составлен с нарушением норм Федерального закона об основных гарантиях и Закона Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области”. Исключение 23 избирателей из списка было произведено без подтверждения оснований для этого официальными документами. К голосованию незаконно были допущены 5 граждан. В список избирателей, представленный суду, включено 449 избирателей, в то время как на основании протокола участковой избирательной комиссии проголосовали 489 избирателей. Вследствие чего представленный список избирателей по избирательному участку № 472 вызвал у суда сомнение. Суд также установил, что к списку избирателей был возможен доступ посторонних лиц. В связи с этим он не может достоверно определить соответствие представленного суду списка подлиннику, на основании которого участковая комиссия определяла количество выданных избирательных бюллетеней. В процессе рассмотрения дела суд также установил, что список не подписан секретарем участковой избирательной комиссии № 472, в нем имеются записи, выполненные карандашом, которые впоследствии исправлены чернилами, к списку не приложены официальные данные, на основании которых избиратели были исключены из списка. Кроме этого, в список включены избиратели без указания их места жительства, а также граждане, проживающие по ул. Шторкмана и пер. Шторкмана. Однако постановление об изменении границ было подписано 7 октября 2005 года, в то время как голосование проводилось 9 октября 2005 года. На этот момент постановление не было опубликовано, а следовательно, не вступило в законную силу. Граждане, проживающие по указанным адресам, в список по избирательному участку включены незаконно. Суд также установил, что в нарушение требований пункта 6 статьи 97 Закона Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области” лица, проголосовавшие досрочно, расписались в реестре и в списке избирателей, а это не исключает возможности то-

го, что они проголосовали дважды. Суд пришел к выводу, что оба протокола участковых избирательных комиссий необходимо признать недействительными. Сведения, содержащиеся в списке избирателей, с учетом которого составлены протоколы, являются оспоримыми. При наличии разницы между кандидатами К. и М. в 3 голоса необходимо принять решение о признании выборов недействительными. Суд исходит из того, что в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях выборы в целом по округу признаются недействительными в случае, если итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования. Согласно итоговому протоколу территориальной избирательной комиссии по выборам главы Листвянского муниципального образования избирательный участок № 472 состоит из 774 избирателей. По всему Листвянскому округу число избирателей составляет 1652, следовательно, численность избирателей участка № 472 составляет более одной четвертой от общего числа избирателей, включенных в список избирателей на момент окончания голосования. Суд также учел нарушения избирательных законов, допущенные территориальной избирательной комиссией Иркутского района при определении общих результатов выборов главы Листвянского муниципального образования, и посчитал заявление К. обоснованным и подлежащим удовлетворению. На основании представленных доказательств и руководствуясь статьями 194–198, 260¹, 261 Гражданского процессуального кодекса РФ, Иркутский районный суд Иркутской области удовлетворил заявление кандидата К.*.

Судебная коллегия по гражданским делам Иркутского областного суда по кассационной жалобе кандидата М. оставила решение Иркутского районного суда Иркутской области от 7 ноября 2005 года по заявлению кандидата К. без изменения, а кассационную жалобу М. без удовлетворения**.

Анализ судебных решений, принятых по спорам о неточностях

* Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений. В 2 т. Т. 2 / Сост. В.В. Игнатенко, А.В. Миронов, Э.И. Девицкий, В.Е. Подшивалов. Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2006. С. 383.

** Там же. С. 384–393.

или ошибках в списках избирателей, позволяет сделать вывод о том, что при их разрешении суд во всех случаях учитывает последствия, которые повлекли за собой эти нарушения. Если они не повлияли на волеизъявление избирателей или на результаты голосования, то допущенные нарушения не рассматриваются судом как основания для признания выборов недействительными. Судебная практика за последние годы следует этому правилу.

Соответствующие избирательные комиссии проводят работу по устранению ошибок или неточностей в списках избирателей в определенный срок – до передачи списков избирателей участковым избирательным комиссиям. Это позволяет более тщательно выявить недочеты в них, внести соответствующие изменения и исправления. Кроме этого, на участковую комиссию также возлагается обязанность по уточнению списка избирателей, исправлению ошибок и устранению неточностей в нем.

Избирательные законы предоставляют право гражданину Российской Федерации, обладающему активным избирательным правом, обратиться в участковую избирательную комиссию с заявлением (жалобой) о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая комиссия обязана проверить сообщенные сведения и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо принять решение об отклонении заявления (жалобы) с указанием причин такого отклонения, вручив заверенную копию этого решения заявителю. В случае если принято решение об удовлетворении заявления (жалобы), исправление в списке избирателей производится участковой комиссией немедленно (п. 16 ст. 17 Федерального закона об основных гарантиях).

Законодательством устанавливаются процедурные правила составления списков избирателей, определяется количество экземпляров списков избирателей и их содержание. Списки составляются в двух экземплярах. Их составление в одном экземпляре не допускается. Это обусловлено тем, что один экземпляр в обязательном порядке направляется в соответствующую участковую избирательную комиссию, другой – хранится в территориальной избирательной комиссии (избирательной комиссии муниципального образования), а в случаях отсутствия таковой – в окружной избирательной комиссии. Это вызвано осуществлением контроля вышестоящей избиратель-

ной комиссии за работой участковых избирательных комиссий со списками избирателей, поскольку им предоставлено право уточнять список, устранять ошибки или неточности в нем, включать или исключать избирателей из списка.

Так как список избирателей является важным избирательным документом, то Федеральный закон об основных гарантиях подробно определяет его содержание (п. 11 ст. 17). В нем должны быть указаны сведения об избирателях соответствующего избирательного участка. При этом допускается расположение этих сведений в алфавитном или ином порядке, удобном для работы со списком. Так, сведения об избирателях могут располагаться по улицам, домам, квартирам. Если на территории избирательного участка находятся несколько населенных пунктов, то сведения об избирателях могут быть расположены по этим населенным пунктам.

На практике, как правило, сведения об избирателях в списке располагаются в алфавитном порядке по фамилии, имени и отчеству избирателей. В отдельных субъектах Российской Федерации избирательными комиссиями определен порядок расположения сведений об избирателях в списках на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Например, постановлением Избирательной комиссии Иркутской области “О форме списка избирателей для проведения голосования на выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области четвертого созыва” предусмотрен алфавитный порядок расположения сведений об избирателях*.

Сведения об избирателях в списке должны включать в себя фамилию, имя, отчество, год рождения избирателя и адрес его места жительства. К сведениям об избирателях в возрасте 18 лет дополнительно относятся день и месяц их рождения. Поэтому в списке избирателей в отношении этой категории избирателей в обязательном порядке должны быть указаны и эти сведения. Какие-либо иные сведения об избирателях, например, пол, национальность, род занятий, занимаемая должность, семейное положение, не должны указываться в списке. Этим обеспечивается демократизм выборов и реализация

* Постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 15 июля 2004 года № 33/307 “О форме списка избирателей для проведения голосования на выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области четвертого созыва” // СПС “КонсультантПлюс”.

принципа равного избирательного права.

Следует отметить, что на практике встречаются споры о содержании сведений об избирателях в списках. К примеру, решением Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания (далее – Верховного Суда РСО – А) от 25 августа 2003 года было отменено постановление Центральной избирательной комиссии Республики Северная Осетия – Алания (далее – ЦИК РСО – А) от 6 июня 2003 года о признании недействительными результатов выборов депутата Парламента Республики Северная Осетия – Алания по Владикавказскому избирательному округу № 46*.

Основанием для этого судебного решения явилось заявление К. об отмене указанного постановления ЦИК РСО – А.

Решением Верховного Суда РСО – А от 25 августа 2003 года постановление ЦИК РСО – А о признании недействительными результатов выборов депутата Парламента Республики Северная Осетия – Алания по Владикавказскому избирательному округу № 46 было отменено.

В связи с этим ЦИК РСО – А обратилась в Верховный Суд РФ с кассационной жалобой на решение Верховного Суда РСО – А об отмене ее постановления о признании недействительными результатов выборов депутата Парламента Республики Северная Осетия – Алания по избирательному округу № 46.

В жалобе указывалось, что ЦИК РСО – А признала выборы недействительными на основании нарушений предписаний избирательных законов о списках избирателей. В частности, некоторые листы списков не соответствовали установленной форме. В списке избирателей на избирательном участке № 219 были указаны только фамилии и инициалы избирателей, не указаны даты рождения избирателей в возрасте 18 лет, а 49 проголосовавших граждан не являлись избирателями Владикавказского избирательного округа № 46.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, проверяя указанные доводы, решила, что Верховный Суд РСО – А пришел к правильному выводу о том, что указанные обстоятельства не могли служить основанием для признания результатов выборов недействительными. Суд первой инстанции установил, что несоот-

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2003 года по делу № 22-Г03-19 по кассационной жалобе Центральной избирательной комиссии Республики Северная Осетия – Алания на решение Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 25 августа 2003 года // СПС “КонсультантПлюс”.

ветствии некоторых листов списков избирателей было вызвано отсутствием надлежащих бланков, в силу чего участковые избирательные комиссии были вынуждены использовать бланки списков избирателей, оставшиеся от первого тура голосования.

После исследования содержания списков избирателей суд первой инстанции пришел к правильному выводу, что в них содержатся все необходимые сведения об избирателях, имеются подписи избирателей о получении ими избирательных бюллетеней и подписи члена избирательной комиссии, выдавшего избирательные бюллетени.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ также сделала вывод о том, что суд первой инстанции правильно установил, что допущенные нарушения в содержании списков избирателей не могут рассматриваться как не позволяющие достоверно определить волеизъявление избирателей, поскольку внесенные в них сведения позволяют достоверно установить личность каждого проголосовавшего избирателя.

Суд также правомерно не признал в качестве нарушения и отсутствие в некоторых списках даты рождения избирателей в возрасте 18 лет, поскольку они являлись военнослужащими, а в соответствии с Федеральным законом “О воинской обязанности и военной службе” в Российскую армию призываются граждане, достигшие 18-летнего возраста. Допущенные нарушения в содержании списков избирателей суд первой инстанции не признал в качестве оснований для отмены решения окружной избирательной комиссии о результатах выборов по Владикавказскому избирательному округу № 46. На этом основании он отменил постановление ЦИК РСО – А о признании результатов выборов по этому округу недействительными.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ признала, что судом первой инстанции обоснованно отменено постановление ЦИК РСО – А. Решение Верховного Суда РСО – А было оставлено без изменения, а кассационная жалоба ЦИК РСО – А без удовлетворения*.

Таким образом, разрешая споры о содержании сведений об избирателях в списке избирателей, судебные органы учитывают возмож-

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2003 года по делу № 22-Г03-19 по кассационной жалобе Центральной избирательной комиссии Республики Северная Осетия – Алания на решение Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 25 августа 2003 года // СПС “КонсультантПлюс”.

ность достоверного установления личности проголосовавшего избирателя, а также возможность достоверного определения волеизъявления избирателей.

Как следует из приведенного примера, основанием для признания выборов недействительными являются такие нарушения норм избирательных законов о содержании сведений об избирателях, которые влекут за собой невозможность установления личности избирателя, получения им избирательного бюллетеня и достоверного определения волеизъявления избирателей.

Следует отметить, что закон не только устанавливает содержание сведений об избирателях, но и определяет форму и содержание самого списка избирателей. Кроме сведений об избирателях в нем должны быть предусмотрены места для проставления избирателем серии и номера своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина Российской Федерации. При этом под серией паспорта понимаются первые две двузначные группы цифр, а под номером паспорта – третья шестизначная группа цифр нумерации бланка паспорта гражданина Российской Федерации (п. 3.1 ст. 3 Положения о ГСРП).

В списке должны быть предусмотрены места для проставления избирателем своей подписи за каждый полученный им избирательный бюллетень. Эта подпись является официальным подтверждением личного участия избирателя в голосовании и получения им избирательного бюллетеня (бюллетеней) при проведении соответствующих выборов. Наряду с другими предписаниями этим обеспечивается реализация принципа личного голосования избирателя на выборах.

Кроме этого, список избирателей должен содержать специально отведенное место для подписи члена участковой избирательной комиссии, выдавшего избирательный бюллетень (бюллетени) избирателю, и для указания суммарных данных по каждому виду выборов*.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации при проведении выборов депутатов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают перечень суммарных данных по этому виду выборов. Так,

* См., например: Инструкция о составлении, уточнении и использовании списков избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и на выборах Президента Российской Федерации: Утв. постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 18/150-5 // СПС “КонсультантПлюс”.

постановлением Избирательной комиссии Иркутской области от 15 июля 2004 года № 33/307 “О форме списка избирателей для проведения голосования на выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области четвертого созыва” устанавливаются суммарные данные на выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области.

В списке избирателей на каждой странице отводится место для подписи члена избирательной комиссии, проставившего суммарные данные на этой странице. На титульном листе списка избирателей отводится место для указания номера избирательного участка (наименования избирательного округа), адреса участковой избирательной комиссии (с указанием наименования субъекта Российской Федерации, района, города, района в городе, поселка, села, улицы, дома). В случае проведения совмещенных выборов на титульном листе списка избирателей указывается вид выборов и номера избирательных участков (избирательных округов) по каждому из них отдельно. Например, при проведении совмещенных выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и депутатов представительного органа муниципального образования на титульном листе списка указывается название выборов и отдельно номера избирательных округов по выборам депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и депутатов представительного органа муниципального образования.

Соблюдение требований к содержанию списка избирателей, установленных избирательными законами, является обязательным.

Кроме этих требований законами устанавливаются и такие требования, которые придают спискам избирателей характер официальных избирательных документов. Они заключаются в наличии печати и подписи председателя и секретаря соответствующей избирательной комиссии. Так, первый экземпляр списка избирателей подписывается председателем и секретарем избирательной комиссии, состав-

* См.: Пункт 12 статьи 17 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”; часть 12 статьи 15 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”; пункт 10 статьи 26 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”; пункт 7 статьи 22 Закона Иркутской области от 11 декабря 2003 года № 72-оз с послед. изм. и доп. от 14 июля 2007 года № 63-оз “О муниципальных выборах в Иркутской области”.

вившей список^{*}. Если список избирателей на избирательных участках, образованных на территории воинской части, в отдаленной или труднодоступной местности составлен участковой комиссией, то он подписывается председателем и секретарем этой комиссии.

Что касается второго экземпляра списка избирателей, то определение порядка и сроков изготовления списка, а также использования и передачи его соответствующей участковой избирательной комиссии, заверения и уточнения этого экземпляра списка Федеральный закон об основных гарантиях относит к полномочию избирательной комиссии, организующей выборы.

Так, на выборах Президента РФ это устанавливается Центральной избирательной комиссией РФ, выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – избирательной комиссией соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципальных выборах – избирательной комиссией муниципального образования. Например, в Иркутской области на выборах депутатов Законодательного собрания второй экземпляр списка избирателей, изготовленный в машиночитаемом виде, приобретает юридическую силу после его подписания председателем и секретарем территориальной избирательной комиссии и заверения печатью этой комиссии^{*}.

К сожалению, Федеральный закон об основных гарантиях не определяет, на каком носителе, бумажном или электронном, должны быть первый и второй экземпляры списка избирателей. Однако форма их изложения устанавливается другими избирательными законами. Так, Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” предусматривает, что первый экземпляр списка избирателей изготавливается в машинописном виде (п. 9 ст. 26). Из анализа содержания других избирательных законов также следует, что первый экземпляр списка изготавливается в машинописном виде (на бумажном носителе).

Что же касается второго экземпляра, то избирательные законы предусматривают машиночитаемый вид в качестве формы его изло-

^{*} Пункт 9 статьи 15 Закона Иркутской области от 11 июля 2003 года № 34-оз с послед. изм. и доп. от 21 июня 2007 года № 50-оз “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области” // СПС “КонсультантПлюс”.

^{**} См. также: Часть 11 статьи 15 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”; пункт 7 статьи 16

жения (п. 9 ст. 26)**. Инструкцией о составлении, уточнении и использовании списков избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и на выборах Президента Российской Федерации, утвержденной Центральной избирательной комиссией РФ от 28 июня 2007 года № 18/150-5, также предусматривается изготовление этого экземпляра списка в машиночитаемом виде (п.2.1.2).

Второй экземпляр списка в машиночитаемом виде хранится в территориальной избирательной комиссии (избирательной комиссии муниципального образования), при отсутствии таковой – в окружной избирательной комиссии, а в случаях, предусмотренных законом, – в участковой комиссии. Этот экземпляр списка используется для проведения повторного голосования, при утрате или непредвиденной порче первого экземпляра списка – до дня голосования и в день голосования.

Федеральными избирательными законами, регулирующими выборы Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в исключительных случаях* допускается составление списков избирателей в рукописном виде**. Рукописный вид составления списков избирателей предусматривается и избирательными законами субъектов Российской Федерации***.

Таким образом, первый и второй экземпляры списка избирателей

Закона Московской области от 2 июля 2003 года № 69/2003-ОЗ в ред. законов от 4 декабря 2003 года № 158/2003-ОЗ, от 17 января 2005 года № 12/2005-ОЗ “О выборах депутатов Московской областной Думы”; пункт 9 статьи 15 Закона Иркутской области “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области”; пункт 7 статьи 22 Закона Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области”.

* К таким случаям можно отнести составление списка избирателей по избирательному участку, образованному в труднодоступной или отдаленной местности, или по избирательному участку, образованному в местах временного пребывания избирателей, а также в случае отсутствия энергоснабжения, необходимых технических средств. Сведения об избирателях должны быть внесены четким, разборчивым почерком. Записи производятся чернилами или шариковой ручкой.

** Часть 11 статьи 15 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”; пункт 9 статьи 26 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”.

*** См., например: Пункт 6 статьи 22 Закона Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области”.

отличаются по форме изложения. Первый экземпляр должен быть на бумажном носителе (машинописном виде), второй – на электронном носителе (машиночитаемом виде). При этом они должны отвечать требованиям, которые придают им характер официальных избирательных документов.

Следует отметить, что в судебной практике встречаются случаи разрешения споров о форме списков избирателей. Примером этого является решение Кировского районного суда г. Иркутска от 31 октября 2002 года, принятое по жалобе Д. – кандидата в депутаты Законодательного собрания Иркутской области, о признании незаконными бездействия окружной избирательной комиссии, не выполнившей требование закона о составлении списка избирателей в двух экземплярах, об отмене решения (протокола) окружной избирательной комиссии о результатах выборов в Законодательное собрание Иркутской области третьего созыва по избирательному округу № 1*.

В жалобе, наряду с другими нарушениями закона о выборах, было указано, что окружная избирательная комиссия № 1 не выполнила требование закона о составлении списка избирателей в двух экземплярах. Второй экземпляр списков был не на бумажном, а на электронном носителе. В процессе исследования материалов дела суд установил, что списки избирателей были составлены территориальной избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку в двух экземплярах. Первый экземпляр списков избирателей в машинописном виде на бумажном носителе передан участковым избирательным комиссиям. Второй экземпляр списков на основании постановления Избирательной комиссии Иркутской области от 15 июня 2000 года № 19/165 и пункта 1 статьи 15 Закона Иркутской области от 24 марта 2000 года № 15-оз “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области” в машиночитаемом виде находится на электронном, а не на бумажном носителе в окружной избирательной комиссии.

Суд также установил, что каких-либо жалоб со стороны избирателей на неправильности в списках избирателей в окружную избирательную комиссию и в Избирательную комиссию Иркутской области не поступало. Указанные в жалобе Д. недочеты в работе участковых избирательных комиссий со списками избирателей, а также отсутствие на бумажном носителе второго экземпляра этих списков в участ-

* Материалы текущего архива Кировского районного суда г. Иркутска. 2002.

ковых избирательных комиссиях не повлияло и не могло повлиять на реализацию избирательных прав граждан и повлечь за собой невозможность достоверного установления волеизъявления избирателей. Поэтому суд не признал эти доводы в качестве основания для отмены решения (протокола) окружной избирательной комиссии о результатах выборов в Законодательную собрание Иркутской области по избирательному округу № 1.

Из приведенного судебного решения следует, что второй экземпляр списка избирателей может быть как на бумажном, так и на электронном носителе, но при этом отвечать установленным для юридического документа требованиям.

Законодательством устанавливаются порядок и сроки передачи списков избирателей соответствующим участковым избирательным комиссиям. Первый экземпляр списка избирателей, изготовленный в машинописном виде на бумажном носителе, соответствующей территориальной избирательной комиссией (избирательной комиссией муниципального образования) передается по акту участковой комиссии. В акте должны быть указаны наименование территориальной избирательной комиссии, дата проведения выборов в федеральные или региональные органы государственной власти или органы местного самоуправления. В нем также указываются номер избирательного участка, число избирателей, включенных в список, и общее число листов списка избирателей. Акт о передаче первого экземпляра списка избирателей участковой избирательной комиссии составляется в двух экземплярах, подписывается председателем территориальной избирательной комиссией и председателем участковой комиссии и заверяется печатями этих комиссий. Один экземпляр акта передается территориальной избирательной комиссии, другой – соответствующей участковой избирательной комиссии.

Кроме этого, законами предусматривается срок, до истечения которого соответствующая территориальная избирательная комиссия должна по передаточному акту представить первый экземпляр списка избирателей участковой избирательной комиссии – не позднее чем за 20 дней до дня голосования (п. 13 ст. 17 Федерального закона об основных гарантиях).

Практика свидетельствует, что эти предписания избирательных законов неукоснительно соблюдаются избирательными комиссиями, поэтому не возникают споры, связанные с передачей списков избира-

телей соответствующим участковым избирательным комиссиям.

Установление такого срока необходимо для работы участковой избирательной комиссии со списком избирателей. В течение этого времени выверяется список избирателей, устраняются ошибки или неточности, вносятся необходимые изменения в список на основании письменных или устных личных обращений избирателей или официальных документов. Эта работа должна проводиться в соответствии с установленным порядком организации взаимодействия избирательных комиссий с уполномоченными органами и должностными лицами, осуществляющими регистрацию (учет) избирателей, а также представляющими официальные сведения об избирателях. Так, участковая избирательная комиссия должна вносить необходимые изменения в список избирателей на основании документов, представляемых главой муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, органами записи актов гражданского состояния, органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, судом, органами (учреждениями) уголовно-исполнительной системы, а также сообщений вышестоящей избирательной комиссии. Например, в случае включения избирателя в список избирателей на другом избирательном участке сообщение незамедлительно должно быть направлено в соответствующую участковую избирательную комиссию для исключения этого избирателя из списка. Органы записи актов гражданского состояния, органы регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации незамедлительно должны направить в участковую комиссию сообщение в случае смерти гражданина, обладавшего активным избирательным правом. Участковая избирательная комиссия на основании представленных документов должна внести соответствующие изменения в список. Если в списке допущены ошибки в указании фамилии, имени, отчества избирателя, то участковая комиссия обязана их исправить.

В целях удобства пользования списком и оперативности совершения избирательных действий участковая избирательная комиссия вправе разделить первый экземпляр списка избирателей на отдельные книги. При этом должна быть сохранена единая нумерация списка. Каждая книга должна быть сброшюрована (прошита) не позднее дня, предшествующего дню голосования, что должно быть подтверждено подписью председателя участковой избирательной комиссии

и заверено печатью этой комиссии.

Следует отметить, что в практической деятельности участковых избирательных комиссий довольно часто встречаются случаи недобросовестной работы по уточнению списков избирателей, что порождает избирательные споры между участниками избирательного процесса. Так, Верховным Судом Республики Дагестан при рассмотрении заявления гражданина А. об оспаривании результатов выборов депутата Народного Собрания Республики Дагестан по Докузпаринскому избирательному округу № 24 было признано, что участковой избирательной комиссией были допущены нарушения при составлении списка избирателей, выразившиеся в том, что он составлен не по установленной форме.

В нем отсутствуют некоторые сведения об избирателях и подпись члена избирательной комиссии, выдававшего избирательные бюллетени, неправильно указаны фамилии отдельных избирателей. Это свидетельствует о том, что комиссией должным образом не была выполнена работа по уточнению списка избирателей*. В качестве примера можно привести уже упомянутое судебное дело, рассмотренное Ростовским областным судом, по заявлению гражданина К. об отмене решения окружной избирательной комиссии Пролетарского одномандатного избирательного округа № 145 по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В процессе судебного разбирательства суд установил, что в список избирателей на избирательном участке № 1539 включены 87 избирателей, которые не должны были принимать участие в голосовании на этом участке. Однако им были выданы избирательные бюллетени, и они приняли участие в голосовании на этом участке. Суд исключил этих избирателей из числа проголосовавших лиц**.

При рассмотрении дела по заявлению Г. об отмене решения окруж-

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2004 года по делу № 20-Г03-35 по кассационной жалобе А. на решение Верховного Суда Республики Дагестан от 4 ноября 2003 года // СПС “КонсультантПлюс”.

** См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2004 года по делу № 41-Г04-7 по кассационной жалобе Г. на решение Ростовского областного суда от 22 апреля 2004 года по его заявлению об отмене решения окружной избирательной комиссии Пролетарского одномандатного избирательного округа № 145 по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // СПС “КонсультантПлюс”.

ной избирательной комиссии по Барбашовскому избирательному округу № 61 по выборам депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания Верховный Суд РСО – А в процессе судебного разбирательства также установил, что участковая избирательная комиссия должным образом не уточнила список избирателей. В частности, в него включены граждане, не достигшие 18-летнего возраста, у 206 избирателей не указаны имена и отчества, у некоторых избирателей не указан год рождения. Суд признал, что эти и другие существенные нарушения избирательного закона не позволяют выявить действительную волю избирателей, и на этом основании окружная избирательная комиссия приняла решение о недействительности результатов выборов по данному избирательному округу. Решение Верховного Суда РСО – А оставлено без изменения определением Верховного Суда РФ от 15 декабря 2004 года по делу № 22-Г04-10, принятого по кассационной жалобе Г. на решение этого суда*.

Приведенные примеры являются свидетельством того, что участковые избирательные комиссии не всегда надлежащим образом проводят работу по уточнению списка избирателей, что является нарушением норм избирательных законов.

Выверенный и уточненный список избирателей в установленный законом срок – не позднее дня, предшествующего дню голосования, – подписывается председателем и секретарем участковой избирательной комиссии, заверяется печатью этой комиссии (п. 14 ст. 17 Федерального закона об основных гарантиях). Если список избирателей был разделен на отдельные книги, то в этом случае указывается количество сброшюрованных (прошитых) отдельных книг. Наличие подписи председателя и секретаря участковой комиссии, печати комиссии является подтверждением завершения работы участковой комиссии по уточнению списка избирателей на данном избирательном участке. Вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей запрещается.

Списки избирателей представляются для ознакомления избирателям не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Этот срок позволяет избирателям своевременно ознакомиться со списком, а в случае необходимости обратиться с заявлением о включении в список, об

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 года по делу № 22-Г04-10 по кассационной жалобе Г. на решение Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 21 июня 2004 года // СПС “КонсультантПлюс”.

исключении из него, о внесении изменений и дополнений в сведения о них и представить необходимые официальные документы, на основании которых производится дополнительное уточнение списка избирателей. По существу избирателям предоставляется право проконтролировать правильность составления списка избирателей. Участковым избирательным комиссиям предоставляется дополнительное время для работы со списком с тем, чтобы исключить ошибки или неточности, неправомерное исключение или невключение избирателя в список избирателей.

Следует отметить, что работа по ознакомлению избирателей со списком, а также дополнительному его уточнению должна производиться только членами участковой комиссии с правом решающего голоса. При этом должны быть соблюдены требования о сохранности списка избирателей. К примеру, список или отдельные книги, если он разделен на них, не могут выдаваться избирателю на руки, выноситься из помещения участковой избирательной комиссии. Избиратели не вправе производить выписки из списка, вносить какие-либо изменения в сведения об избирателях. Дополнительные уточнения могут вноситься в список членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса только на основании официальных документов. Например, в случае допущенной ошибки в фамилии, имени или отчестве избирателя исправление в списке должно производиться на основании предъявленного паспорта гражданина Российской Федерации или заменяющего его документа.

На практике, как правило, в целях предоставления возможности избирателям ознакомиться со списком и проверки достоверности указанных в нем сведений в помещении участковой избирательной комиссии устанавливается дежурство членов этой комиссии, которые принимают заявления (жалобы) граждан о невключении в список или об исключении из него, о недостоверности сведений об избирателях. Дополнительное уточнение списка избирателей позволяет до дня голосования разрешить проблемы, которые могут возникнуть в день голосования, своевременно запросить официальную информацию у соответствующих органов и должностных лиц и принять необходимые меры для получения полной и достоверной информации для обеспечения качественной подготовки списка избирателей ко дню голосования. Проведение этой работы позволяет сократить или исключить споры, возникающие в день голосования по вопросам о неправомерном включении избирателя в список или об

исключении из него. Практика свидетельствует о том, что такие споры являются распространенным явлением, и это подтверждается количеством заявлений и жалоб, направляемых как в участковые и вышестоящие избирательные комиссии, так и судебные органы.

Так, Оренбургский областной суд своим решением от 23 марта 2002 года, принятым по жалобе С., обязал председателя участковой избирательной комиссии избирательного участка № 1035 избирательного округа № 30 по выборам депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области включить в список избирателей всех граждан, находящихся в учреждении ИЗ 56/1 г. Оренбурга и имеющих право участвовать в выборах*.

Верховным Судом РСО – А в ходе судебного рассмотрения дела по заявлению Г. об отмене решения окружной избирательной комиссии по Барбашовскому избирательному округу № 61 по выборам депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания от 19 ноября 2003 года были установлены нарушения правил составления списков избирателей. В списки были включены граждане, не достигшие 18-летнего возраста, у 206 избирателей не были указаны имена и отчества, у некоторых избирателей не был указан год рождения**.

Рязанский областной суд, рассматривая заявление М. о признании незаконными решения окружной избирательной комиссии Рязанского избирательного округа № 149 по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва, принятого 8 декабря 2003 года, и протокола № 1 о результатах выборов по Рязанскому одномандатному избирательному округу № 149, в ходе судебного разбирательства также установил наличие нарушений в

* См.: Решение Оренбургского областного суда от 23 марта 2002 года по гражданскому делу по жалобе С., кандидата в депутаты Законодательного Собрания Оренбургской области третьего созыва по избирательному округу № 30, на действия председателя Избирательной комиссии Оренбургской области и заместителя председателя Избирательной комиссии Оренбургской области // *Сидякин А.Г., Степанюк Д.Ю., Волкодав Ю.П.* Указ. соч. С. 268–273.

** См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 года по делу № 22-Г04-10 по кассационной жалобе Г. на решение Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 21 июня 2004 года // СПС “КонсультантПлюс”.

*** См.: Определение Верховного суда Российской Федерации от 30 июня 2004 года по делу № 6-04-10 по кассационной жалобе М. на решение Рязанского областного суда от 3 февраля 2004 года, принятого по результатам рассмотрения заявления М. о при-

списках избирателей^{***}. В частности, в них были включены несовершеннолетние лица. Приведенные примеры являются свидетельством некачественной работы по уточнению списков избирателей, в том числе и в период времени, специально отведенного для их дополнительного уточнения.

Избирательными законами устанавливается срок, в течение которого участковая избирательная комиссия должна рассмотреть обращение гражданина по вопросу о невключении его в список, об ошибке или неточности в сведениях о нем, допущенных в списке избирателей. Этот срок зависит от времени обращения гражданина в участковую избирательную комиссию. Если гражданин обратился до дня голосования, то заявление должно быть рассмотрено в течение 24 часов с момента обращения в соответствующую участковую избирательную комиссию, если в день голосования, – то в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования.

Участковая избирательная комиссия обязана рассмотреть обращение гражданина в установленный срок и принять соответствующее решение. При этом она должна проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы, принять соответствующее решение о включении в список избирателей, об устранении допущенной ошибки или неточности в списке, либо об отклонении заявления с указанием его причин. Если заявление гражданина удовлетворено, то участковая избирательная комиссия должна незамедлительно включить избирателя в список, устранить допущенную ошибку или неточность в списке. В этом случае не требуется вручение заявителю заверенной копии решения участковой избирательной комиссии с обоснованием причин принятия такого решения. В случае же отклонения заявления гражданина участковая комиссия обязана вручить заявителю заверенную копию своего решения с указанием причин такого отклонения.

Возложение этой обязанности на участковую избирательную комиссию обусловлено предоставлением права гражданину Российской Федерации обжаловать это решение комиссии в вышестоящую

знании незаконными решения окружной избирательной комиссии Рязанского избирательного округа № 149 по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва от 8 декабря 2003 года // СПС “КонсультантПлюс”.

избирательную комиссию или суд общей юрисдикции. Например, на выборах Президента Российской Федерации, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вышестоящей избирательной комиссией по отношению к участковым комиссиям является соответствующая территориальная избирательная комиссия. Если гражданин обжалует решение участковой избирательной комиссии в судебном порядке, то жалоба должна подаваться в суд общей юрисдикции по месту нахождения этой участковой комиссии.

Так, в Кировский районный суд г. Иркутска с жалобой на незаконные действия окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Законодательного собрания Иркутской области по избирательному округу № 1 обратился К. – доверенное лицо кандидата в депутаты Законодательного собрания Иркутской области. В жалобе К. просил суд признать незаконным решение окружной избирательной комиссии по избирательному округу № 1 от 25 июня 2000 года № 11 и отменить его.

3 июля 2000 года в Кировский районный суд г. Иркутска обратился с жалобой К. (доверенное лицо кандидата Д.) на незаконные действия участковой избирательной комиссии № 638 и администрации учреждения ИЗ-34/1, в которой просил суд отменить решение этой участковой комиссии об итогах голосования и результатах выборов на избирательном участке № 638 и признать голосование по избирательному округу № 1 недействительным.

9 августа 2000 года в Кировский районный суд г. Иркутска поступила жалоба Б., представителя кандидата Д., в которой указывались нарушения, допущенные участковыми избирательными комиссиями № 629, 628, 617, 618, 614, 616, 619, 627, 631, 634, а также нарушения финансирования избирательной кампании кандидатом И. В связи с нарушением избирательных прав граждан в жалобе содержались требования о признании решений указанных участковых комиссий, окружной избирательной комиссии по избирательному округу № 1 недействительными и о признании выборов недействительными.

25 и 27 сентября 2000 года в этот же судебный орган поступили жалобы кандидата Д., в которых указывалось на нарушение порядка составления списков избирателей по избирательным участкам № 635 и 637, а также на нарушения, ранее изложенные в жалобе Б.

Кандидат Д. поставил вопрос об отмене решений участковых избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и о признании выборов по избирательному округу № 1 недей-

ствительными.

Кроме этого, в суд направлялись заявления об уточнении требований. Всего было заявлено 20 требований. Среди них: признание незаконными действия участковых избирательных комиссий № 588, 596, 617, 618, 625, 626, 627, 628, 629; признание недействительными бюллетеней, находившихся в ящиках для голосования вне помещения участковой комиссии; признание выборов по избирательному округу № 1 недействительными и другие.

В ходе судебного рассмотрения этих жалоб был поставлен вопрос о необходимости выделения материалов дела, касающихся обжалования действий участковых избирательных комиссий, расположенных на территории Куйбышевского района г. Иркутска, и направлении их на рассмотрение по подсудности в Куйбышевский районный суд г. Иркутска.

Б. был против направления жалоб по подсудности, указывая на то, что они были поданы до внесения соответствующих изменений в главу 23 Гражданского процессуального кодекса РСФСР. Жалобы он подавал в порядке главы 24.1 этого Кодекса, предусматривающей возможность обжалования действий государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан, где предусмотрена альтернативная подсудность, в том числе по месту жительства заявителя. Кандидат Д., представителем которого он является, проживает в Кировском районе г. Иркутска.

П., представитель кандидата И., оставил решение этого вопроса на усмотрение суда, пояснив, что в жалобах Б. не были указаны конкретные участковые избирательные комиссии, чьи действия обжалованы.

Заслушав мнение сторон, суд пришел к выводу о том, что в соответствии с частью 1 статьи 47 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Общие правила подсудности гражданских дел установлены главой 11 Гражданского процессуального кодекса РСФСР. В соответствии со статьей 117 этого Кодекса иск к юридическому лицу предъявляется по месту нахождения органа или имущества должностного лица. Исключение из этого правила установлены частью 4 статьи 239⁴ Гражданского процессуального кодекса РСФСР, предусматривающей возможность подачи жалобы по месту жительства гражданина, права и свободы которого нарушены незаконными действиями государствен-

ных органов, общественных организаций и должностных лиц.

По мнению суда, в данном случае должен применяться иной порядок, предусмотренный главой 23 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, регулирующей специальные правоотношения в области избирательного права.

Суд исходит из того, что на момент подачи жалобы действовала старая редакция статьи 233 этого Кодекса, которая предусматривала возможность подачи жалобы на неправильность в списках избирателей в судебный орган по месту нахождения соответствующего избирательного участка. Однако содержание этой главы в прежней редакции, ограничивающее возможность обжалования иных незаконных действий и решений в области избирательного права, не соответствовало Федеральному закону от 5 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Статья 63 этого Закона установила возможность обжалования в суд решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, нарушающих избирательные права граждан.

Как указано судом, анализ содержания этих норм на основе системного толкования норм права приводит к выводу о том, что жалобы на действия (бездействие) избирательных комиссий должны подаваться в суд по месту нахождения соответствующей комиссии. Жалобы Д, К, и Б. на действия участковых избирательных комиссий, расположенных на территории Куйбышевского района г. Иркутска, были приняты Кировским судом к производству с нарушением правил о подсудности. При таких обстоятельствах требования о признании незаконными действий и решений участковых комиссий, находящихся на территории Куйбышевского района, подлежат выделению из материалов данного дела и направлению в Куйбышевский районный суд для рассмотрения по существу.

Суд решил выделить из дела материалы и направить их в Куйбышевский районный суд г. Иркутска для рассмотрения по существу, приостановить производство по делу об обжаловании действий (бездействия), решений (протоколов) окружной избирательной комиссии № 1 до рассмотрения дела в Куйбышевском районном суде

* Определение Кировского районного суда г. Иркутска от 30 января 2002 года по жалобам Д. и представителей К. и Б. // Материалы текущего архива Кировского районного суда г. Иркутска. 2000–2002.

г. Иркутска*.

Таким образом, жалобы (заявления) на действия (бездействие), решения участковых избирательных комиссий должны направляться по месту нахождения этих комиссий в соответствии с пунктом 16 статьи 17 Федерального закона об основных гарантиях. Приведенный пример свидетельствует о том, что в таких ситуациях суд руководствуется избирательными законами и признает их нормы в качестве специальных норм.

Законы о выборах устанавливают срок, в течение которого вышестоящая избирательная комиссия и суд общей юрисдикции обязаны рассмотреть жалобу гражданина и принять соответствующее решение. Этот срок является единым как для избирательных комиссий, так и для судебных органов и зависит от времени обращения с жалобой в эти органы. Если жалоба направлена за три и менее дня до дня голосования и в день голосования, то она должна быть рассмотрена немедленно, если жалоба направлена ранее этих сроков, то указанные органы обязаны рассмотреть ее в трехдневный срок с момента ее поступления в соответствующую избирательную комиссию или суд общей юрисдикции (п. 16 ст. 17 Федерального закона об основных гарантиях).

С целью рассмотрения заявлений (жалоб) в сокращенные сроки суды организуют свою работу таким образом, чтобы обеспечить своевременное принятие решений по ним. Так, например, на день голосования назначается судья или судьи, рассматривающие заявления (жалобы), поступающие от избирателей по вопросам о невключении в список или об исключении из списка.

Жалобы рассматриваются указанными органами в установленном порядке. Если принято решение об удовлетворении заявления (жалобы), то исправление в списке избирателей производится участковой избирательной комиссией немедленно на основании этого решения.

Практика свидетельствует о том, что большая часть жалоб по вопросам о невключении в список избирателей, о допущенных ошибках или неточностях в них, направляется и рассматривается вышестоящими избирательными комиссиями. В судебные органы, как правило, они направляются после определения итогов голосования и результатов выборов, их опубликования или обнародования. Например, выборы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга третьего созыва состоялись 8 декабря 2002 года. Заявление кандидата в депутаты К. об отмене решения окружной избиратель-

ной комиссии № 2 по выборам депутатов в этот законодательный (представительный) орган государственной власти было направлено в Санкт-Петербургский городской суд после опубликования результатов выборов, а решение по этой жалобе было принято судом 24 января 2003 года, в то время как в обоснование своих доводов заявитель указал на неправомерное невключение в списки избирателей на избирательном участке № 166 военнослужащих, проходящих службу по призыву в воинской части, расположенной на территории данного участка*. Или, к примеру, кандидат в депутаты Народного Собрания Республики Дагестан по Дылымскому одномандатному избирательному округу № 28 обратился в суд с заявлением о признании итогов голосования недействительными и признании незаконными решения окружной избирательной комиссии и Избирательной комиссии Республики Дагестан только 20 апреля 2004 года, в то время как выборы проводились 20 марта 2003 года. Однако в обоснование своих доводов о признании итогов голосования недействительными ссылаясь на включение в список избирателей 1972 избирателей, которые не являлись избирателями этого округа.

Суд правомерно указал на то, что эти нарушения должны быть известны кандидату и его доверенным лицам во время избирательной кампании, поскольку списки избирателей предоставляются для ознакомления за 20 дней до дня голосования, и даже в день голосования заявитель был вправе обратиться в суд по вопросу об исключении этих избирателей из списка**.

Приведенные примеры являются подтверждением того факта, что в судебные органы обращаются с заявлениями (жалобами) о неправомерном включении или исключении из списка избирателей в том случае, когда обжалуются итоги голосования и резуль-

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2003 года по делу № 78-Г03-50 // СПС “КонсультантПлюс”.

** См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 июля 2004 года по делу № 20-Г04-9 по заявлению С. о признании недействительными итогов голосования, результатов выборов, решения окружной избирательной комиссии от 31 марта 2003 года и постановления Избирательной комиссии Республики Дагестан от 1 апреля 2003 года по выборам депутата Народного Собрания Республики Дагестан по Дылымскому избирательному округу № 28 по кассационной жалобе С. и кассационному представлению прокурора отдела прокуратуры Республики Дагестан на решение судебного заседания от 20 апреля 2004 года // СПС “КонсультантПлюс”.

таты выборов.

Практика также свидетельствует о том, что только незначительная часть заявлений (жалоб) о невключении в список избирателей направляется в судебные органы до дня голосования или в день голосования. Например, гражданин Т. обратился с жалобой в Верховный Суд Республики Тыва до дня голосования по выборам депутатов в Великий Хурал Республики Тыва. В жалобе Т. просил суд исключить из списков избирателей для голосования по Центральному округу № 17 г. Кызыла лиц, содержащихся в СИЗО-1 и не зарегистрированных по месту жительства в установленном порядке*.

Или, например, гражданин Ш., действующий по доверенности в интересах М., обратился в Астраханский областной суд с жалобой на действия Избирательной комиссии Астраханской области. В жалобе указывалось, что М. обратилась в избирательную комиссию с просьбой дать ей разъяснение по вопросу о включении ее в список избирателей по месту ее фактического проживания, при наличии регистрации по месту жительства по ул. Книповича, д. 69, где она проживает вместе с мужем.

Из избирательной комиссии получен ответ, который не разрешил проблему по существу. В силу чего заявитель просил суд обязать избирательную комиссию включить М. в список избирателей по месту ее фактического проживания и тем самым предоставить ей возможность реализовать свое активное избирательное право. Своим решением от 27 октября 2001 года Астраханский областной суд обязал избирательную комиссию включить М. в список избирателей по месту ее фактического проживания**. Этим решением проблема была решена до дня голосования.

Обращение избирателей в избирательные комиссии или судебные органы по вопросам о невключении в список избирателей, допущенных ошибках или неточностях в списках избирателей до дня голосо-

* См.: Решение Верховного Суда Республики Тыва от 31 мая 2002 года по жалобе Т. о возложении обязанности на Центральную избирательную комиссию Республики Тыва по исключению из списков для голосования по Центральному избирательному округу № 17 г. Кызыла лиц, содержащихся в СИЗО-1 г. Кызыла, не зарегистрированных в установленном порядке на территории данного округа // *Сидякин А.Г., Степанюк Д.Ю., Волкодав Ю.П.* Указ. соч. С. 278–279.

** См.: Решение Астраханского областного суда от 27 октября 2001 года по делу № 3-100/01 // *Сидякин А.Г., Степанюк Д.Ю., Волкодав Ю.П.* Указ. соч. С. 263–264.

вания или в день голосования, позволяет по этому основанию не только исключить обжалование решений избирательных комиссий об итогах голосования и результатах выборах, но и обеспечить возможность гражданам Российской Федерации принять участие в выборах и тем самым создать условия для реализации принципа всеобщего избирательного права.

Избиратель может быть исключен из списка избирателей после его подписания председателем и секретарем участковой избирательной комиссии и заверения печатями этой комиссии. Законодательством устанавливается определенный порядок исключения гражданина из списка. Во-первых, это возможно только на основании официальных документов. К таким документам следует отнести решения судебных органов, решения вышестоящих избирательных комиссий, а также их сообщения о включении гражданина в список на другом избирательном участке, выдаче открепительного удостоверения. К документам, на основании которых производится исключение гражданина Российской Федерации из списка избирателей, также относятся официальные письменные сведения (документы) органов и должностных лиц, предусмотренных пунктами 2–8 статьи 16 Федерального закона об основных гарантиях. Например, избиратель исключается из списка избирателей на основании сведений о его смерти, представленных органом записи актов гражданского состояния. Избиратель также исключается из списка на основании сведений органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в случае, например, выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства.

При исключении избирателя из списка в нем указывается дата его исключения из списка. В обязательном порядке указывается причина (основание) исключения избирателя из списка. Если, например, основанием исключения из списка избирателей является судебное решение, то указывается дата принятия этого решения и номер дела. В случае исключения избирателя из списка по его личному обращению указываются дата и причина исключения, а также ставится подпись избирателя.

Исключение избирателя из списка должно быть заверено подписью председателя участковой избирательной комиссии. В случае отсутствия его подписи избиратель считается не исключенным из списка и вправе принимать участие в голосовании на этом избиратель-

ном участке.

Обобщение и анализ практики по вопросу об исключении граждан Российской Федерации из списка избирателей позволяют сделать вывод о том, что избирательными комиссиями соблюдаются предписания, установленные законодательством. В силу чего отсутствуют причины возникновения споров, в том числе и судебных, по вопросу о нарушении порядка исключения граждан из списка избирателей.

Каждый гражданин Российской Федерации вправе сообщить в участковую избирательную комиссию об изменениях сведений об избирателях, включенных в список избирателей на соответствующем избирательном участке. Они могут касаться, например, изменения места жительства избирателя, замены паспорта, изменения фамилии, призыва на военную службу, а также включения избирателя в список избирателей на другом избирательном участке. Но во всех случаях участковая избирательная комиссия обязана проверить достоверность этих сведений и внести соответствующие изменения в список избирателей только на основании официальных документов.

Избирательными законами устанавливается исключение из общего правила для некоторых категорий избирателей, которые включаются в список избирателей на избирательном участке не по месту их жительства, а по месту их временного пребывания. К первой группе таких избирателей относятся граждане, находящиеся в местах временного пребывания. Вторую группу составляют избиратели, которые в день голосования работают на предприятиях с непрерывным циклом работы. Например, работники атомных электростанций, предприятий химической промышленности, оборонного комплекса, а также предприятий непрерывного производственного цикла, которые в день голосования находятся на рабочем месте. К третьей группе относятся граждане, занятые на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены). Например, на предприятиях нефтегазодобывающего и энергетического комплексов, в старательских артелях. И четвертую группу составляют избиратели-военнослужащие, находящиеся вне места расположения воинской части.

Таким образом, предусматривая включение граждан в список избирателей по месту временного пребывания, законы предписывают учитывать невозможность избирателей прибыть в день голосования на избирательный участок по месту жительства вследствие: а) отда-

ленности от места жительства; б) занятости на производстве с непрерывным циклом работы; в) ненормированной продолжительности рабочего времени. Но при этом рамочный федеральный избирательный закон требует выполнения определенных условий. Во-первых, должно быть принято решение соответствующей участковой избирательной комиссии о включении в список избирателей гражданина Российской Федерации по месту его временного пребывания. Во-вторых, требуется личное письменное заявление избирателя о включении в список избирателей на избирательном участке по месту его временного пребывания. В-третьих, заявление об этом должно быть подано в участковую избирательную комиссию не позднее чем за три дня до дня голосования. Установление этого срока вызвано необходимостью обмена информацией между избирательными комиссиями об избирателе, который обратился с заявлением о включении его в список избирателей по месту временного пребывания.

Информация о подаче такого заявления передается в участковую комиссию того избирательного участка, на котором он включен в список избирателей по месту жительства. Порядок передачи информации зависит от места жительства избирателя. Если место его жительства находится на территории того же субъекта Российской Федерации, то информация передается через соответствующую территориальную избирательную комиссию. Если место жительства избирателя находится на территории другого субъекта Российской Федерации, то информация передается через избирательную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации.

Участковая комиссия того избирательного участка, на котором избиратель включен в список избирателей по месту жительства, в списке избирателей в графе “Особые отметки” делает запись (отметку): “Включен в список избирателей на избирательном участке № ”. Номер избирательного участка, на котором избиратель включен в список избирателей по месту его временного пребывания, указывается в обязательном порядке. Если избиратель включается в список избирателей на избирательном участке по месту временного пребывания на территории другого субъекта Российской Федерации, то указывается и наименование этого субъекта Российской Федерации.

В целях обеспечения реализации принципа всеобщего избирательного права и создания условий гражданам Российской Федерации для реализации права избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления Федеральный закон об основ-

ных гарантиях предусматривает возможность включения в список избирателей граждан Российской Федерации, не имеющих регистрации в пределах Российской Федерации. Но при этом должны быть соблюдены определенные условия.

Во-первых, закон, регулирующий порядок организации и проведения соответствующих выборов, должен предусматривать включение в список избирателей граждан Российской Федерации, не имеющих регистрации в пределах Российской Федерации.

Во-вторых, решением вышестоящей избирательной комиссии должны быть образованы (или определены) избирательные участки для проведения голосования этих избирателей.

В-третьих, должно быть решение участковой избирательной комиссии о включении этой категории избирателей в список избирателей на избирательном участке, образованном или определенном решением вышестоящей избирательной комиссии для проведения голосования избирателей, не имеющих регистрации в пределах Российской Федерации.

В-четвертых, указанные граждане Российской Федерации включаются в список избирателей на этих избирательных участках только на основании личного письменного заявления, которое должно быть подано в участковую избирательную комиссию.

В-пятых, такое заявление должно быть подано в участковую комиссию не позднее чем в день голосования (п. 16 ст. 17 Федерального закона об основных гарантиях).

Это норма рамочного федерального избирательного закона является новеллой в российском законодательстве и направлена на демократизацию избирательного процесса. Посредством ее реализации обеспечивается участие граждан Российской Федерации в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления в случае отсутствия у них регистрации в пределах Российской Федерации.

Следует отметить, что судебная практика последних пяти-семи лет свидетельствует о том, что граждане Российской Федерации, не имеющие регистрации в пределах Российской Федерации, не включались в списки избирателей. В качестве примера можно сослаться на решение Брянского областного суда от 25 декабря 2000 года, принятого по результатам рассмотрения заявления М. о признании незаконными действий Избирательной комиссии Брянской области. В заявлении указывалось, что М. обратился в Избирательную комис-

сию Брянской области с просьбой о включении его в список избирателей на избирательном участке № 9, на территории которого он проживает вместе с родителями и в связи с продажей своей квартиры не зарегистрирован по месту жительства. Однако председатель этой комиссии отказал ему в реализации его конституционного права на участие в выборах депутатов Брянской областной Думы, поскольку он не был включен в список избирателей в связи с отсутствием регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации.

В процессе рассмотрения дела суд установил, что М. с 1995 года состоял на регистрационном учете по адресу: г. Брянск, пр. Ленина, д. 53. Был снят с регистрационного учета по этому адресу 29 марта 2000 года. На момент судебного рассмотрения дела М. не имел регистрацию по месту жительства в пределах Российской Федерации, не представил каких-либо документов, подтверждающих свое проживание с родителями по адресу: г. Брянск, ул. Ромашина, д. 34. При таких обстоятельствах Судебная коллегия по гражданским делам Брянского областного суда отказала М. в удовлетворении его заявления о признании незаконными действий Избирательной комиссии Брянской области. Суд признал, что избирательная комиссия на законных основаниях отказала М. включить его в список избирателей для участия в голосовании на выборах депутатов Брянской областной Думы*.

Из этого и других приведенных примеров следует, что судебные органы по-разному решают споры о включении избирателей в список. В одних случаях они исходят из предписаний избирательных законов, устанавливающих условия для включения в список избирателей, в других – основываются на конституционном праве граждан Российской Федерации участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления независимо от регистрации по месту жительства и месту пребывания.

Избирательными законами предоставляется возможность каждому гражданину Российской Федерации на законных основаниях быть включенным в список избирателей и в день голосования, чтобы обеспечить реализацию их избирательных прав на участие в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вместе с тем устанавливается запрет на включение избирателей в список и исключение из списка, а также внесение каких-либо изменений в список избирателей в определенный период времени.

* Сидякин А.Г., Степанюк Д.Ю., Волжодав Ю.П. Указ. соч. С. 251–254.

Этот период определен моментом окончания голосования и началом подсчета голосов избирателей на соответствующем избирательном участке.

Время окончания голосования устанавливается соответствующим избирательным законом. Так, в соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. На основании пункта 1 статьи 95 Закона Иркутской области «О муниципальных выборах в Иркутской области» голосование проводится с 8 до 22 часов по местному времени. После окончания голосования и начала подсчета голосов не допустимы какие-либо изменения в списке избирателей. Иное порождает избирательные споры и ставит под сомнение действительность выборов.

Так, Д. обратилась с жалобой в Верховный Суд Республики Алтай о признании выборов депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Алтай по избирательному округу № 9 недействительными*. В жалобе указывалось на нарушение правил составления списков избирателей, включение избирателей в списки после окончания голосования, а также подкуп избирателей. Однако суд установил, что включение избирателей в список производилось до окончания времени голосования. Избиратели были включены в список в день голосования на законных основаниях. В силу чего в удовлетворении жалобы Д. было отказано. Верховный Суд РФ, при рассмотрении кассационной жалобы Д., не выявил обстоятельств для отмены решения Верховного Суда Республики Алтай.

В то же время следует отметить, что выявление факта внесения каких-либо изменений в список избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов не может быть основанием для признания итогов голосования, результатов выборов недействительными. Итоги голосования и результаты выборов признаются недействительными по основаниям, предусмотренным законом (п. 9 ст. 70 Федерального закона об основных гарантиях).

Обобщение и анализ судебных решений и решений избирательных комиссий, а также работы участковых комиссий, формируемых в Иркутской области в период избирательных кампаний, позволяют

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 сентября 2002 года по делу № 52-Г02-6 по кассационной жалобе Д. на решение Верховного Суда Республики Алтай от 8 июля 2002 года // СПС «КонсультантПлюс».

сделать вывод о том, что на практике строго соблюдаются предписания избирательных законов о запрете вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей.

Последующая работа со списком избирателей проводится после официального опубликования (обнародования) результатов выборов.

Информация об избирателях, содержащаяся в списках, может в дальнейшем использоваться для уточнения сведений об избирателях в регистре избирателей (п. 19 ст. 17 Федерального закона об основных гарантиях). Это позволяет обеспечить качество подготовки списков избирателей к проведению выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, снять напряженность в работе избирательных комиссий со списками избирателей. Качественная подготовка списков избирателей исключает многие моменты, связанные с оспариванием итогов голосования и результатов выборов.

Глава 4

Вопросы предвыборной агитации в судебной практике

Понятие и признаки предвыборной агитации. Понятие “предвыборная агитация”, будучи оценочной категорией, претерпело за последние годы формирования российского избирательного законодательства ряд существенных изменений.

В 1995 году Верховный Суд РФ фактически установил, что законодательная дефиниция оценочного понятия предвыборной агитации является бессубъектной или, иначе говоря, такой деятельностью может быть признана деятельность любого лица, в том числе избирателя, осуществляющего “альтернативную” предвыборную агитацию. Однако избиратели, в отличие от управомоченных субъектов избирательного процесса, не могут претендовать на получение бюджетных денежных средств на ее проведение, равно как и на соответствующие избирательные комиссии не могут быть возложены обязанности по опубликованию в средствах массовой информации агитационных материалов, представленных избирателями. Далее суд указал, что все избиратели, желающие реализовать свое активное избирательное право, вправе самостоятельно проводить агитацию, “а также вправе ставить перед СМИ вопрос о публикации статей, обращений относительно проведения (непроведения) выборов, используя при этом в случае необходимости *собственные средства...*” (курсив мой. – АМ.)^{*}.

Позже, в 1999 году Верховный Суд РФ по данному вопросу сформулировал несколько иную позицию. В частности, суд указал, что предвыборная агитация может финансироваться *только из избирательного фонда*, подтвердив при этом правомочность оказания

^{*} См.: Решение Верховного Суда РФ от 16 декабря 1995 года по делу № ГКПИ95-231 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). Т. 1. М., 2001. С. 152.

гражданами и юридическими лицами финансовой поддержки деятельности, способствующей выдвижению и избранию кандидата, зарегистрированного кандидата, федерального списка кандидатов, но только через соответствующие избирательные фонды. Суд также указал, что в случае, если под признаки предвыборной агитации подпадают действия граждан, политических общественных объединений, совершаемые со дня официального опубликования Указа Президента РФ о назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ до регистрации кандидатов, списка кандидатов, то в этом случае данные действия признаются *незаконными*, что является основанием для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов.

Немаловажным замечанием Верховного Суда РФ явилось также и положение о том, что иные участники избирательного процесса (в том числе избиратели) *не вправе* проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации*.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривавший дело по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации норм избирательного законодательства, которыми установлен запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации, направленной против всех включенных в избирательный бюллетень кандидатов, за счет собственных денежных средств, указал, что *“...деятельность, направленная на склонение избирателей к выражению при голосовании недоверия всем включенным в избирательный бюллетень кандидатам, была определено и недвусмысленно отнесена федеральным законодателем к предвыборной агитации”* (курсив мой. – А.М.). Однако федеральное законодательство не регламентирует осуществление гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных денежных средств, что может рассматриваться как абсолютный запрет для граждан проводить такую агитацию. Такой запрет, установленный в пункте 5 статьи 48 и статье 58 Федерального закона об основных гарантиях, части 7 статьи 63 и статье 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, был расценен

* Решение Верховного Суда РФ от 19 ноября 1999 года по делу № ГКПИ99-934 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). Т. 1. М., 2001. С. 856–857.

Конституционным Судом Российской Федерации как чрезмерное, не обусловленное конституционно значимыми целями ограничение свободы слова и права на распространение информации в форме предвыборной агитации, поэтому не отвечающее требованиям определенности и недвусмысленности, и был признан не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (ч. 1 и 4) и 55 (ч. 3).

Рассмотрев это дело, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что федеральному законодателю надлежит незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов*.

В свою очередь, федеральный законодатель, не дожидаясь решения Конституционного Суда Российской Федерации и признавая фактическую невозможность установления разумного механизма такого правового регулирования, исключил из понятия предвыборной агитации деятельность, имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)** . Внесенные изменения, несмотря на их несомненную значимость, все же являлись половинчатыми, поскольку в избирательном законодательстве сохранялись нормы о возможности голосования избирателей против всех кандидатов, списков кандидатов. Тем самым формально допустимая и фактически осуществляемая во время выборов предвыборная агитация против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) способна была поставить под сомнение конституционно охраняемые права, свободы граждан, а также саму ценность демократических выборов.

* Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2005 года № 10-П 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”, части 7 статьи 63, статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

** Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации” // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

Логическим разрешением возникшей коллизии стала отмена формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)*.

При определении содержания понятия предвыборной агитации немаловажным является и постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П, вынесенное по делу о проверке конституционного ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона об основных гарантиях. Поводом к рассмотрению указанных выше норм избирательного законодательства, касающихся проведения предвыборной агитации, стал запрос Государственной Думы Астраханской области. Дума полагала, что положения перечисленных норм избирательного законодательства противоречат Конституции Российской Федерации, так как не предоставляют возможности гражданину, который не является кандидатом и не выступает от имени кандидата или избирательного объединения, проводить предвыборную агитацию без привлечения средств избирательного фонда, самостоятельно оплачивая соответствующие расходы. При этом предметом рассмотрения по данному делу не являлись законоположения, касающиеся ведения гражданами агитации против всех кандидатов (всех списков кандидатов).

В правовой позиции по данному делу Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что граждане не могут рассматриваться лишь как объект информационного воздействия, поэтому в тех случаях, когда они не являются кандидатами и не выступают от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке, они вправе проводить предвыборную агитацию в формах и методах, не требующих финансовых затрат. Это может быть организация агитационных публичных мероприятий и участие в них, осуществление устной агитации, агитирование иными способами.

Вместе с тем, признавая не противоречащими Конституции Российской Федерации положения вышеприведенных норм избирательного законодательства, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что запрет на самостоятельное, то есть помимо избирательных фондов, финансирование гражданами предвыборной

* Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

агитации обусловлен необходимостью обеспечения прозрачности финансирования выборов как условия равенства кандидатов и свободного формирования мнения избирателей*.

Особая целевая направленность предвыборной агитации служит делу правильного установления содержания этого понятия. По этой причине справедливым видится утверждение Верховного Суда Российской Федерации о том, что вся предвыборная агитация фактически сводится к возможному психологическому воздействию агитационных мероприятий на избирателей**. В этом состоит основная цель предвыборной агитации.

Указанный характерный признак предвыборной агитации не раз позволял в процессе правоприменения разрешать сложные ситуации на практике. Так, в ходе судебного заседания Верховным Судом РФ, рассматривавшем один из избирательных споров, был установлен факт оплаты демонстрации художественного фильма из избирательного фонда одного из кандидатов. Несмотря на то, что один из характерных признаков предвыборной агитации был установлен (оплата из избирательного фонда), суд не признал демонстрацию художественного фильма предвыборной агитацией, поскольку при его показе зрителей не призывали голосовать за кандидата***.

Изложенное может быть подытожено с учетом анализа правовой позиции, высказанной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П. В данном постановлении Конституционный Суд Российской Федерации определил, что в свете характерного признака понятия предвыборной агитации, заключающегося в особой целевой направленности предвы-

* Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 года № 7-П 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 // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2970.

** Решение Верховного Суда РФ от 25 марта 1996 года по делу № ГКПИ96-17 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). В 2 т. Т.1. М.: НОРМА, 2001. С. 200.

*** Определение Верховного Суда РФ от 23 марта 2000 года по делу № 10-Г00-1 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). Т. 2. М., 2001. С. 675.

борной агитации, а именно – *имеющей целью побудить или побуждающей к голосованию* избирателей определенным образом, должно осуществляться толкование и применение соответствующих норм. Как указал Конституционный Суд РФ в качестве агитационных можно рассматривать только такие деяния, относительно которых будет установлена *агитационная цель* в их совершении^{*}. Основываясь на правовой позиции Верховного Суда РФ, высказанной им при рассмотрении одного из судебных споров, можем резюмировать, что распространяемая информация и материалы не должны содержать агитационных призывов, поскольку в противном случае их следует признавать агитационными^{**}.

При рассмотрении признака целевой направленности предвыборной агитации существенным замечанием будет суждение о том, что направленность на обозначенный результат в деятельности, содержащей признаки предвыборной агитации, должна носить характер массовости. На это же не раз обращал внимание Верховный Суд РФ, указывая на массовый характер распространения агитационной продукции и материалов^{***}. Именно деятельность, которая содержит в себе признаки предвыборной агитации и направлена на передачу избирателям определенного рода информации, отличается способностью наибольшего охвата избирателей. Прогнозируемый результат, таким образом, зависит от масштабности проводимого воздействия. Поэтому *массовость* важна не только при распространении агитационных материалов, но и для любой деятельности, которая осуществляется на данной стадии избирательного процесса и содержит в себе признаки предвыборной агитации.

* Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

** Решение Верховного Суда РФ от 17 марта 2000 года по делу № ГКПИ2000-236 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). Т. 2. М., 2001. С. 601.

*** См., например: Определение Верховного Суда РФ от 18 апреля 2007 года по делу № 56-Г07-6; определение Верховного Суда РФ от 26 сентября 2006 года по делу № 25-Г06-9 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

Следует учитывать при рассмотрении этого вопроса немаловажную правовую позицию Верховного Суда РФ. Суд, в частности, указал, что “сама по себе массовость распространения печатного материала, при отсутствии в нем признаков предвыборной агитации, не свидетельствует о том, что он является агитационным...”^{*}. Иными словами, *критерий массовости не может служить бесспорным доказательством осуществления деятельности, содержащей признаки предвыборной агитации.*

Здесь же среди немногочисленных постановлений судов можем указать на определение Верховного Суда РФ от 31 марта 2000 года по делу № 46-Г00-2 по кассационной жалобе К.Н. Глодева на решение Судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 17 декабря 1999 года по жалобе К.Н. Глодева об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.Т. Волова. Рассматривавший спор по первой инстанции Самарский областной суд установил, что В.Т. Волов действительно нарушил правила проведения предвыборной агитации: выпускал и распространял агитационные материалы (афиши и приглашения на концерт) без соблюдения установленного порядка (отсутствие в материалах выходных данных, непредоставление экземпляров в избирательную комиссию и др.), за что кандидат Т.В. Волов был привлечен окружной избирательной комиссией к ответственности в виде вынесения ему предупреждения. Верховный Суд РФ оставил без изменения решения суда первой инстанции, согласившись с позицией суда о том, что “количество афиш и приглашений на концерт было незначительным и не все они были использованы по назначению...”^{**}.

Иными словами, суды с учетом критерия массовости должны расценивать вредные последствия нарушений правил проведения предвыборной агитации, что позволит принимать объективные и справедливые решения^{***}.

^{*} См., например: Определение Верховного Суда РФ от 17 сентября 1999 года по делу № 33-Г99-22; определение Верховного Суда РФ от 23 апреля 2002 года по делу № 5-Г02-38 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

^{**} Определение Верховного Суда РФ от 31 марта 2000 года по делу № 46-Г00-2 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

^{***} Примером такого рода актов судов может служить, в частности: Определение Верховного Суда РФ от 19 марта 2007 года по делу № 37-Г07-3 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

Изложенное позволяет также утверждать, что сами по себе факты нарушений правил проведения предвыборной агитации безусловным основанием для применения санкций конституционно-правовой ответственности не являются*. Использовать предлагаемый критерий массовости следует с учетом разных факторов конкретной правоприменительной ситуации (вид информации, характер нарушения, способ распространения, доступность источников информации, способность источников к массовому воздействию на избирателей, характер последствий правонарушения и т.д.).

Правовые особенности информирования избирателей. По воле законодателя информирование избирателей должно отвечать критериям *достоверности и объективности, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков* или, иначе говоря, должно быть беспристрастным. Законодателю представляется, что с этих позиций возможно отграничение деятельности по информированию избирателей от агитационной деятельности, так как к последней вышеупомянутые критерии не относятся.

В настоящий момент из предмета правового регулирования избирательно-правовой нормы, содержащей определение понятия “предвыборная агитация”, исключена сфера информационной деятельности, проводимой во время избирательной кампании и побуждающей или имеющей целью побудить избирателей к участию в выборах**.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П, можно заключить, что “критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, 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 предвыбор-

* Определение Верховного Суда РФ от 24 декабря 2005 года по делу № 48-Г05-27 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

** Нелогичность данного положения была не раз установлена в ходе судебных разбирательств, при которых фактическая агитационная деятельность ЦИК РФ расценивалась только как информационная. См., например: Решение Верховного Суда РФ от 24 марта 2000 года по делу № ГКПИ2000-306 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). Т. 2. М., 2001. С. 602–605.

ной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что... неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов”^{*}.

Следует иметь в виду то обстоятельство, что в некоторых случаях во время избирательной кампании распространение определенного рода информации в пограничных ситуациях не будет считаться деятельностью, которая содержит в себе признаки предвыборной агитации в виде призывов к избирателям голосовать определенным образом.

Проанализировав судебную практику, к таким случаям можно отнести:

распространение информации, содержащей биографические сведения о кандидате, при условии отсутствия в этих материалах призывов к избирателям выразить свою волю при голосовании соответствующим образом^{**};

размещение информационных материалов до начала избирательной кампании^{***};

призывы голосовать за кандидата, высказываемые лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, государственными или муниципальными служащими в свободное от исполнения должностных или служебных обязанностей время^{****};

^{*} Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358; см. также: определение Верховного Суда РФ от 5 марта 2007 года по делу № 50-Г07-10 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

^{**} Решение Ленинградского областного суда по жалобе В. Ковалева на постановление Избирательной комиссии Ленинградской области // Бюл. Верховного Суда РФ. 2000. № 3. С. 11.

^{***} Определение Верховного Суда РФ от 26 сентября 2006 года по делу №25-Г06-9 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

^{****} Определение Верховного Суда РФ от 20 июля 2000 года по делу № 45-Г00-28 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). Т. 2. С. 461;

оказание кандидатом на профессиональной основе безвозмездных консультаций и бесплатных услуг без условия голосования за него^{*};

опубликование в газетах поздравлений, статей, выступлений в телепередачах, которые исходят не от имени гражданина, являющегося кандидатом на избираемую должность или в выборный орган, а от лица, замещающего государственную или муниципальную должность^{**}.

Однако категорическое следование изложенным обстоятельствам в подобных пограничных ситуациях с целью их исключения из сферы правового регулирования предвыборной агитации является не совсем верным, поскольку их учет необходим с тщательнейшим изучением иных правоприменительных факторов (например, связанным с установлением факта оплаты материалов из избирательного фонда кандидата), которые в конечном итоге могут повлиять на принимаемое решение.

Вместе с тем значение изложенных обстоятельств достаточно велико, поскольку с их помощью мы устанавливаем те рамки, в которых следует проводить оценку конкретных обстоятельств действитель-

определение Верховного Суда РФ от 1 февраля 2000 года по делу № 19-Г00-1 // Там же. С. 377; определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2003 г года по делу № 81-Г03-15 // Цит. по: *Беситанько АВ., Дианов МА.* Комментарий к федеральному законодательству об обеспечении гарантий прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах: монография. Омск, 2005. С. 100.

* Определение Верховного Суда РФ от 1 февраля 2000 года по делу № 19-Г00-1 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика); определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 года по делу № 4-Г03-48 // Цит. по: *Беситанько АВ., Дианов МА.* Комментарий к федеральному законодательству об обеспечении гарантий прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах: монография. Омск, 2005. С. 202. В ряде случаев помещение в агитационных печатных материалах статей, содержащих ответы на юридические вопросы, не может рассматриваться как оказание юридических услуг, а является распространением среди населения информации правового характера. См. об этом: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2003 года по делу № 78-Г03-72 // Цит. по: *Беситанько АВ., Дианов МА.* Комментарий к федеральному законодательству об обеспечении гарантий прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах: монография. Омск, 2005. С. 212.

** Определение Верховного Суда РФ от 3 декабря 2005 года по делу № 5-Г05-136 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

ности, что позволяет правоприменителю приблизиться к правильному пониманию рассматриваемого понятия.

К информационным материалам относятся и биографические сведения, критерием отнесения к которым является отсутствие в них агитационного воздействия на избирателей*. При этом следует иметь в виду, что только документально подтвержденные и достоверные сведения о кандидате служат основанием для их отнесения к ряду биографических сведений в информационных материалах**. В случае невключения в информационные плакаты какой-либо информации у избирательных комиссий не возникает обязанности подробно мотивировать свои выводы об этом, так как такого требования в избирательном законодательстве не содержится***.

Условия доступа зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений к средствам массовой информации. В качестве важной гарантии обеспечения равенства прав кандидатов на выборах является использование бесплатного и платного эфирного времени, бесплатной и платной печатной площади в соответствующих средствах массовой информации по результатам проведения соответствующих жеребьевок.

При проведении жеребьевок на каналах организаций телерадиовещания зачастую ставятся вопросы о правомерности определения тех периодов времени, когда передачи собирают наибольшую аудиторию. Исключительным правом определения таких интервалов времени обладают организации телерадиовещания, исходя из установленной сетки вещания****. При этом рейтинг эфирного времени в каждом кон-

* Определение Верховного Суда РФ от 9 марта 2006 года по делу № 32-Г06-2; определение Верховного Суда РФ от 26 августа 2002 года по делу № 3 4-Г02-15; определение Верховного Суда РФ от 12 мая 2000 года по делу № 33-Г00-6 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

** Определение Верховного Суда РФ от 29 ноября 2006 года по делу № 64-Г06-22; определение Верховного Суда РФ от 5 марта 2004 года по делу № 78-Г04-10; определение Верховного Суда РФ от 2 июля 2002 года по делу № 33-Г02-11; определение Верховного Суда РФ от 3 июня 2002 года по делу № 34-Г02-10 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

*** Определение Верховного Суда РФ от 2 декабря 2005 года по делу № 5-Г05-130 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

**** Определение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2005 года по делу № 25-Г05-6 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

кретном случае определяется не только самим временным периодом, но также и конкретной передачей, выпущенной в эфир^{*}. В случае, когда кандидат считает, что установленный организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию, является необоснованным, то он вправе представить данные о том, что выделенное время не отвечает указанным требованиям^{**}.

Встречающиеся в правоприменительной практике требования заявителей о том, что избирательные комиссии обязаны предпринимать необходимые действия для обеспечения эфирного времени в период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию, являются не основанными на законе, поскольку в полномочия избирательных комиссий не входит выбор эфирного времени для предоставления его кандидатам^{***}.

Особенности использования изображений физических лиц при проведении предвыборной агитации. Для российского избирательного законодательства новеллой является положение закона, согласно которому использование изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, избирательном объединении в агитационных материалах кандидатов, избирательных объединений возможно только с письменного согласия данного физического лица.

Законом предусматривается ряд исключений из данного правила.

Во-первых, данное ограничение не распространяется на использование избирательным объединением высказываний выдвинутых им кандидатов о данном избирательном объединении, а также о кандидатах, выдвинутых данным избирательным объединением на тех же выборах.

Во-вторых, использование обнародованных высказываний о кандидатах, об избирательных объединениях является допустимым при условии указания даты (периода времени) обнародования таких высказываний и наименования средства массовой информации, в котором они были обнародованы. Ссылка в агитационных материалах на такое высказывание физического лица, не имеющего в соответствии с избирательным законодательством права проводить предвыборную агита-

* Определение Верховного Суда РФ от 27 апреля 2005 года по делу №16-Г05-5 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

** Определение Верховного Суда РФ от 18 февраля 2004 года по делу № 13-Г03-16 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

*** Определение Верховного Суда РФ от 27 апреля 2005 года по делу № 16-Г05-5 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

цию, допускается только в случае, если это высказывание было обнародовано до официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. При этом в ссылке должны указываться дата (период времени) обнародования этого высказывания и наименование средства массовой информации, в котором оно было обнародовано.

В-третьих, ограничение не распространяется на цитирование высказываний об избирательном объединении, о кандидате, обнародованных иными избирательными объединениями, а также кандидатами в своих агитационных материалах, изготовленных и распространенных в соответствии с законом.

Кроме того, в правоприменительной практике были сформированы правовые позиции, которые послужили в последующем ориентиром для федерального законодателя по корректировке рассматриваемой избирательно-правовой нормы. Так, Верховным Судом РФ было отмечено, во-первых, что изображение на агитационном плакате кандидата и его несовершеннолетнего ребенка нельзя расценивать как привлечение несовершеннолетнего к предвыборной агитации^{*}, а во-вторых, – изображение в агитационных печатных материалах групп людей, лица которых являются неразличимыми и, тем самым, становится невозможной их конкретизация, не служат основанием для представления последними согласий на использование их изображений^{**}. Подобная аргументация, как представляется, была положена в основу корректировки пункта 9 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях^{***}.

* Определение Верховного Суда РФ от 12 февраля 2004 года по делу № 49-Г03-157 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

** Определение Верховного Суда РФ от 12 февраля 2004 года по делу № 32-Г03-26 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

*** Подпунктом “д” вышеупомянутой статьи предусматривается, что рассматриваемое ограничение не распространяется на использование кандидатом своих изображений, использование избирательным объединением изображений выдвинутых им кандидатов, в том числе со своими супругом, детьми (включая детей, не достигших возраста 18 лет), родителями и другими близкими родственниками, а также среди неопределенного круга лиц. См. об этом: Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Гражданский процессуальный кодекс

До вступления в силу Федерального закона об основных гарантиях в ходе правоприменительной практики было установлено, что использование изображений физических лиц, в частности, Президента Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в агитационных материалах не должно расцениваться в качестве предвыборной агитации, поскольку под таковой законодатель понимает лишь активные действия соответствующих субъектов. Снимки же с изображениями физических лиц лишь отображают реально произошедшие события и не содержат каких-либо агитационных призывов*.

Существенное значение для правильного разрешения подобных споров при этом имеет установление факта о том, имелась ли в действиях указанных лиц специальная цель по фотографированию для использования их изображений в агитационных материалах и соответствующие доказательства этого**.

В тех случаях, когда в судебных процессах оспаривается нарушение прав других лиц предвыборной агитацией, чьи изображения размещены в предвыборных агитационных материалах, то такое требование для заявителя лишено защиты***.

Особенности проведения предвыборной агитации кандидатами, замещающими государственные и муниципальные должности, находящимися на государственной или муниципальной службе. Особо значимым с точки зрения обеспечения законности избирательного процесса и равенства кандидатов является разграничение информационной деятельности кандидатов, которые совмещают свой статус с замещением государственной или муниципальной должности, находятся на государственной или муниципальной службе. Анализ проведения избирательных кампаний

Российской Федерации”, а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах” // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

* Определение Верховного Суда РФ от 31 мая 2002 года по делу №1 9-Г02-5; определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 марта 2004 года по делу № 51-Г04-3 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

** Определение Верховного Суда РФ от 5 ноября 2002 года по делу № 53-Г02-37; определение Верховного Суда РФ от 23 ноября 2004 года по делу №91-Г04-22 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

*** Определение Верховного Суда РФ от 16 февраля 2005 года по делу № 82-Г05-1 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

прошлых лет показывает, что в одних случаях информацию о такой деятельности относили к информированию избирателей о работе администрации, правительства или лица, замещающего государственную или муниципальную должность, в других – к предвыборной агитации. Избирательные споры первой группы в правоприменительной практике представлены значительным числом и немалая заслуга в этом принадлежит так называемому административному ресурсу власти*.

В отличие от судебных споров первой группы споры, относимые ко второй группе, менее представлены в правоприменительной практике и потому обладают большей значимостью. Здесь в качестве примера можем указать на решение Судебной коллегии по гражданским делам Курского областного суда от 21 октября 2000 года по заявлениям В.П. Суржикова, С.И. Мальцева об отмене регистрации кандидата на должность губернатора Курской области А.В. Руцкого. Суд установил, что на проводимом по распоряжению губернатора Курской области А.В. Руцкого концерте с участием известного певца последний проводил выступление, в котором содержались слова агитации в его поддержку, что было зафиксировано на пленке. Далее суд установил, что “...концерт известного певца на празднике города носил массовый характер, на нем была проведена агитация в поддержку А.В. Руцкого”. По указанным среди прочих мотивам суд удовлетворил заявление В.П. Суржикова, С.И. Мальцева и отменил регистрацию Избирательной комиссии Курской области от 14 сентября 2000 года кандидата на должность губернатора Курской области А.В. Руцкого**.

* См., например: Определение Верховного Суда РФ от 28 ноября 2005 года № 5-Г05-117 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика); определение Верховного Суда РФ от 6 июня 2000 года по делу № 46-Г00-7 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). Т. 2. М., 2001. С. 395–399; решение Иркутского областного суда от 28 июля 2001 года по жалобам А.Н. Балашова, Л.В. Дробышевой, С.Г. Левченко, В.Е. Межевича // Вестник Избирательной комиссии Иркутской области. 2003. № 1. С. 58–68; справка-обобщение по рассмотренным делам Верховным Судом Республики Бурятия о нарушении избирательного законодательства // Материалы текущего архива Верховного Суда Республики Бурятия. 2003. С. 4.

** См.: Решение Курского областного суда от 21 сентября 2000 года // Материалы текущего архива Избирательной комиссии Иркутской области.

Как видим, Судебная коллегия, рассматривавшая данный спор, дала правильную юридическую оценку действий губернатора Курской области относительно распространяемой им информации как агитационной, а не как информационной во время указанной избирательной кампании.

Условия выпуска и распространения предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Значительное число избирательных споров связано с выпуском и распространением предвыборных агитационных материалов (печатных, аудиовизуальных и иных). Анализ правоприменительной практики позволяет выделить ряд условий, имеющих существенное значение для разрешения избирательных споров этой категории.

Во-первых, в действующем избирательном законодательстве не содержится требование к кандидатам снимать наглядный агитационный материал, размещенный ранее, поэтому для отказа в регистрации такому кандидату, вновь выдвинувшему свою кандидатуру, у избирательной комиссии не имеется достаточных оснований*.

Во-вторых, ошибочным и несостоятельным является вывод о возможной не полной предварительной оплате работ по изготовлению агитационных материалов, поскольку такое требование противоречит действующему избирательному законодательству**.

В-третьих, в тех случаях, когда вместе с агитационными печатными материалами сведения об адресе места жительства лица, заказавшего такие материалы, не были представлены в избирательную комиссию, это является нарушением избирательного законодательства, влекущим за собой запрет к распространению агитационных печатных материалов***.

В-четвертых, запрет на распространение агитационных печатных материалов допускается также в случае, когда в избирательную ко-

* Решение Калининградского областного суда от 16 января 2001 года // Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. В 3 ч. Ч. 3. М.: ИКД "Зерцало-М", 2005. С. 86–88.

** Определение Верховного Суда РФ от 24 марта 2004 года по делу №43-Г04-4 // Цит. по: *Беситанько АВ, Дианов МА*. Комментарий к федеральному законодательству об обеспечении гарантий прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах: Монография. Омск, 2005. С. 178.

*** Определение Верховного Суда РФ от 6 апреля 2005 года по делу №43-Г05-1 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

миссию вместе с данными материалами не были представлены письменные согласия физических лиц на использование их изображений и высказываний в представленной агитационной продукции*.

В-пятых, избирательные комиссии не наделены полномочиями признавать достоверной или недостоверной информацию, содержащуюся в агитационных материалах, размещенных в установленном законом порядке, а также давать поручения главам муниципальных образований обеспечить снятие указанных агитационных материалов**.

В-шестых, законом не возлагается на избирательную комиссию обязанность по обращению в правоохранительные органы с представлением о пресечении незаконной агитационной деятельности. Такое обращение является правом, а не обязанностью избирательной комиссии***.

Отдельные ограничения и запреты при проведении предвыборной агитации. При проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации, под которым следует понимать такие действия, которые направлены на ущемление прав иных лиц, совершение деяний, признаваемых преступлением или административным проступком. Подобные действия вышеуказанных субъектов являются недопустимыми, поскольку посягают на значимые, охраняемые государством блага****: идеи социального, расового, национального, религиозного равенства (ст. 19 Конституции РФ); основы конституционного строя, целостности Российской Федерации. Иными словами, совершение противоправных и наказуемых деяний или призывы к их совершению должны являться теми критериями, которые способны провести грань между использованием свободы массовой информации в законных формах и ее злоупотреблением.

* Определение Верховного Суда РФ от 4 июля 2007 года по делу №2-Г07-11 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

** Определение Верховного Суда РФ от 21 марта 2007 года по делу №19-Г07-13 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

*** См.: Обзор судебной практики по разрешению избирательных споров в период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва // Вестник ЦИК РФ. 2004. № 11. С. 65.

**** См.: Решение Приморского краевого суда от 8 июня 2002 года по жалобе Т.М. Черноусовой. Цит. по: *Сидякин А.Г.* Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): законодательство и судебная практика. М., 2003. С. 108–110.

Установление федеральным законодателем ограничений при проведении предвыборной агитации объяснимы той степенью ответственностью избираемых органов и должностных лиц, которая возлагается на них со дня обретения соответствующего статуса. По этой причине в законодательстве должны быть предусмотрены полные и всеобъемлющие требования к кандидатам на выборные должности с целью ротации в органы власти и местного самоуправления наиболее подходящих из них по степени “законопослушания с точки зрения точного исполнения требований, предъявляемых законом к кандидату...”^{*}

К числу наиболее распространенных нарушений правил ведения предвыборной агитации, имевших место в правоприменительной практике до принятия Федерального закона об основных гарантиях и влекших за собой применение соответствующих конституционно-правовых санкций, следовало относить такие нарушения как нарушение сроков агитационного периода^{**}, выпуск и распространение агитационных печатных материалов без соответствующих выходных данных или с иными нарушениями требований закона^{***}, размещение агитационных материалов в средствах массовой информации без их оплаты^{****}, а также в местах, где их размещение является недопустимым^{*****}, и некоторые другие.

* Решение Верховного Суда РФ от 18 ноября 1999 года по делу № ГКПИ99-928 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). Т. 1. М., 2001. С. 606.

** Определение Верховного Суда РФ от 17 сентября 2002 года по делу № 53-Г02-22 // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 11. С. 213–214.

*** Решение Тюменского областного суда от 13 декабря 2001 года по заявлению Е.М. Черкашова // *Сидякин А.Г.* Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): законодательство и судебная практика. М., 2003. С. 172–179; решение Верховного Суда Республики Тыва от 9 марта 2002 года по жалобе Р.Г. Сайфуллина // *Сидякин А.Г.* Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): Законодательство и судебная практика. М., 2003. С. 188.

**** Решение Приморского краевого суда от 14 июня 2001 года по заявлению А.И. Плотникова, О.Н. Рассоленко // *Сидякин А.Г.* Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): Законодательство и судебная практика. М., 2003. С. 156–157.

***** Решение Верховного Суда Республики Ингушетия от 1 июля 2000 года по жалобе Т.И. Кодзоева и Р.Ш. Маскурова // *Сидякин А.Г.* Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): Законодательство и судебная практика. М., 2003. С. 190–202.

Позитивной видится формулировка действующих избирательно-правовых норм, согласно которым подобные нарушения в силу их незначительности не могут влечь за собой возможность применения санкций в виде отказа в их регистрации, отмены регистрации, признания итогов голосования, результатов выборов недействительными. При этом не следует опасаться вседозволенности кандидатов, избирательных объединений и возможности применения некорректных избирательных технологий. Дисциплинированию данных субъектов в избирательном процессе при осуществлении ими предвыборной агитации способствуют, с одной стороны, возможности применения альтернативных оснований для применения соответствующих конституционно-правовых санкций за избирательные правонарушения (например, при установлении нарушений порядка формирования и расходования средств избирательных фондов), а с другой – меры административно-правового характера.

Сформировавшаяся в настоящий момент практика разрешения избирательных споров о запрете агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, позволяет выделить некоторые критерии, могущие послужить общим ориентиром в сложных правоприменительных ситуациях.

Так, в частности, для отнесения предвыборной агитации к агитации, запрещенной законом, следует устанавливать, содержит ли распространенная информация отрицательную эмоциональную оценку и выражает ли негативную установку в отношении определенной этнической, религиозной или социальной группы или отдельных лиц или членов этой группы и подстрекающей к ограничению их прав или насильственным действиям против них^{*}; имеются ли в данной информации высказывания, содержащие дискриминационный характер, либо в ней выражается лишь личное отношение лица к какой-либо проблеме без призывов против других кандидатов^{**}; содер-

* См.: Определение Верховного Суда РФ от 19 ноября 2004 года № 91-Г04-20 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика); определение Верховного Суда РФ от 25 декабря 2003 года по делу № 4-Г03-48 // Цит. по: *Беситанько АВ., Дианов МА.* Комментарий к федеральному законодательству об обеспечении гарантий прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах: Монография. Омск, 2005. С. 193.

** См.: Определение Верховного Суда РФ от 14 января 2004 года по делу № 78-Г03-69 // Цит. по: *Беситанько АВ., Дианов МА.* Указ. соч. С. 194.

жаты ли в распространенной информации пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их национальной либо религиозной принадлежности и призывы к голосованию за кандидатов в зависимости от изложенных признаков^{*}.

Использование кандидатами, избирательными объединениями высказываний, по своему смыслу не посягающих на охраняемые права и свободы граждан, таких, как, например, “настоящий коммунист”, не может расцениваться как возбуждение социальной ненависти и вражды, социальной розни, экстремистской деятельности в виде пропаганды исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к социальной принадлежности^{**}.

Недопустимой по избирательному законодательству является и агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности. К законодательству об интеллектуальной собственности относятся законы и иные нормативные правовые акты: об авторском праве и смежных правах; о патентах; о средствах индивидуализации участников гражданского оборота и производимой ими продукции (работ, услуг); о нетрадиционных объектах интеллектуальной собственности (научные открытия, служебная и коммерческая тайна, селекционные достижения, рационализаторские изобретения, топологии интегральных микросхем)^{***}.

В случае возникновения спора между кандидатом и автором материала, используемого в агитационном материале кандидата, лишь в связи с неисполнением денежного обязательства по авторскому договору о выплате вознаграждения, такой спор должен разрешаться

^{*} Определение Верховного Суда РФ от 26 ноября 2003 года по делу №86-Г03-15 // Цит. по: *Беситанько А.В., Дианов М.А.* Комментарий к федеральному законодательству об обеспечении гарантий прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах: Монография. Омск, 2005. С. 196; определение Верховного Суда РФ от 5 декабря 2003 года по делу №5-Г03-134 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т. 1. М., 2004. С. 304.

^{**} Определение Верховного Суда РФ от 16 декабря 2005 года №67-Г05-14 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

^{***} См.: *Гражданское право: В 3 т. Т. 3. 4-е изд.* / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2004. С. 143–153.

по иску заинтересованной стороны в гражданско-правовом порядке и не может влечь ответственности кандидата в виде отмены его регистрации за проведение агитации, нарушающей законодательство об интеллектуальной собственности^{*}.

С целью обеспечения условий для свободного волеизъявления избирателей в день голосования в избирательном законодательстве появилась норма о запрете в проведении лотерей, тотализаторов (взаимных пари) и других основанных на риске игр. Особая необходимость ее включения возникла после того, как в правоприменительной практике обозначилась негативная тенденция по незаконному использованию этих игр в качестве способов воздействия на поведение избирателей в день выборов^{**}.

В избирательном законодательстве содержится указание на недопустимость совершения подкупа избирателей. Последний приобретает характер правового понятия лишь при условии, если он отвечает строго определенным признакам.

Как было установлено в ходе состоявшихся судебных разбирательств, при установлении подкупа избирателей обязательным его условием является агитация за или против кандидата, просьба или требование голосовать за кандидата или против него. Тем самым судами подчеркивалось, что осуществление действий, которые могут быть расценены как подкуп избирателей, должно быть связано с проводимой кандидатами избирательной кампанией^{***}.

В основе подкупа, равно и незаконной благотворительной деятельности как правонарушений лежит факт незаконной передачи (или договоренность о последующей незаконной передаче)

* Определение Верховного Суда РФ от 5 декабря 2003 года по делу № 78-Г03-76 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т. 1. М., 2004. С. 312.

** Решение Иркутского областного суда от 24 октября 2000 года по заявлениям Смолина М.А., Шандрука О.И. // Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений: В 2 т. Т. 1. Иркутск, 2006. С. 215–223.

*** См.: Обзор судебной практики по разрешению избирательных споров в период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва // Вестник ЦИК РФ. 2004. № 11. С. 75; определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2003 года по делу № 5-Г03-141 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

вознаграждения как условия соответствующего поведения подкупяемого* . Подобная интерпретация подкупа находит отражение и в судебной практике разрешения избирательных споров** .

Подкуп избирателей, равно как и незаконная благотворительная деятельность, кроме того, должны подтверждаться доказательствами, а вменение ответственности за их совершение допускается только при наличии таких доказательств*** .

Организованный кандидатом для избирателей бесплатный концерт, в ходе которого осуществлялась предвыборная агитация, признается в судебной практике подкупом избирателей независимо от того, что расходы на проведение этого концерта были оплачены из средств избирательного фонда кандидата. Концертная деятельность не отнесена избирательным законодательством к массовым мероприятиям предвыборной агитации, и при обычных условиях осуществляется для граждан на платной основе**** .

Подкупом избирателей является не только сама передача избирателям денежных средств и других материальных благ, а также неза-

* См.: Определение Верховного Суда РФ от 24 марта 2004 года по делу № 74-Г04-4 // Цит. по: *Беситанько А.В., Дианов М.А.* Комментарий к федеральному законодательству об обеспечении гарантий прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах: Монография. Омск, 2005. С. 205; определение Верховного Суда РФ от 12 марта 2004 года по делу № 6-Г04-7 // Там же. С. 206; определение Верховного Суда РФ от 25 февраля 2004 года по делу № 48-Г03-14 // Там же. С. 207; определение Верховного Суда РФ от 9 марта 2004 года по делу № 5-Г04-23 // Там же. С. 208–209.

** См., например: Определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2006 года по делу № 73-Г06-11 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика); определение Верховного Суда РФ от 8 апреля 2003 года по делу № 74Г03-14 // Информационно-образовательный компакт-диск “10 лет избирательной системы Российской Федерации”. Центральная избирательная комиссия. Российский фонд свободных выборов. М., 2003.

*** Определение Верховного Суда РФ от 14 февраля 2003 года по делу № 58-Г03-2 // Там же; определение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2003 года по делу № 75-Г03-1 // Там же.

**** Определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2003 года по делу № 4-Г03-39 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т. 1. М., 2004. С. 297.

конное оказание им услуг, но и обещание передать им эти блага и оказать соответствующие услуги*.

Вместе с тем недопустимо признавать в качестве подкупа обещания по исполнению наказов избирателей, даваемых кандидатом**.

Отдельные фразы, произносимые кандидатами на встречах с избирателями, также не всегда могут свидетельствовать о совершении подкупа избирателей в виде обещания им соответствующих благ и услуг.

Так, рассмотрев по первой инстанции дело об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации К., Иркутский областной суд в своем решении пришел к выводу о том, что кандидат К. при проведении предвыборной агитации совершил подкуп избирателей. Поводом для такого вывода суда явилась статья в одной из местных газет, из которой следует, что кандидат К., являясь действующим депутатом Государственной Думы России, при встрече с избирателями произнес следующую фразу: “Я договорился с компанией “Базовый элемент” на “газели” и мини-автобусы для сел и деревень. Так что ждите”. Последняя фраза – “Так что ждите”, по мнению суда, означала обещание***. Однако с таким выводом Иркутского областного суда не согласилась кассационная инстанция, посчитав его необоснованным. Верховный Суд Российской Федерации отметил, что содержание статьи по своей форме и изложению соответствует отчету депутата К. перед избирателями, “...а вышеназванное цитированное суждение нельзя назвать как обещание оказать услугу на безвозмездной или льготной основе...”. И далее, исходя из контекста вопроса главы администрации и ответа депутата К., “...речь шла о восстановлении нормального медицинского обеспечения населения путем организации транспортного движения, без обещания передачи материальных благ, безвозмездного предоставления пользования транспортом или других услуг, что является обязательным элементом подкупа...”****.

* См., в частности: Определение Верховного Суда РФ от 10 марта 2006 года по делу № 71-Г06-14 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

** Определение Верховного Суда РФ от 11 марта 2006 года по делу № 9-Г06-7 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

*** Решение Иркутского областного суда от 21 ноября 2003 года по заявлению И.А. Фроновой // Вестник Избирательной комиссии Иркутской области. 2004. № 12. С. 9.

**** Определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2003 года по делу № 66-Г03-17 // Вестник Избирательной комиссии Иркутской области. 2004. № 12. С. 25.

Особенности оплаты рекламы коммерческой и иной деятельности в период избирательной кампании. Правовое предписание законодателя о порядке оплаты рекламы коммерческой и иной не связанной с выборами кандидатов, избирательных объединений и других указанных в законе субъектов в период избирательной кампании только за счет средств соответствующего избирательного фонда является оценочным, то есть допускает применение нормы по усмотрению правоприменителя. Доказательством этому служит судебная практика, которая признает, что “относительно проводимой рекламной деятельности и должен решаться в каждом конкретном случае вопрос об отнесении той или другой осуществляемой рекламы к предвыборной агитации. В том случае, если эта деятельность ни в коей мере не связана с избирательным процессом, на нее указанные выше ограничения не распространяются”^{*}.

Осуществление в период избирательной кампании рекламы организаций, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются кандидаты, не является единственным и безусловным обстоятельством для ее оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда. Для такой оплаты необходимо также, чтобы реклама использовалась кандидатом именно в целях достижения определенного результата на выборах^{**}.

При этом в избирательном законодательстве не содержится требование об обязательной предварительной оплате рекламы коммерческой и иной, не связанной с выборами деятельности кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей^{***}.

* Решение Верховного Суда РФ от 12 ноября 1999 года по делу № ГКПИ99-890 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). В 2 т. / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М.: НОРМА, 2001. Т.1. С. 963.

** Определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2003 года по делу № 1-Г03-46 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т. 1. М., 2004. С. 321.

*** Определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2003 года по делу № 5-Г03-141 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т. 1. М., 2004. С. 333.

Принцип вины за нарушение правил предвыборной агитации. Кассационная коллегия Верховного Суда РФ, рассматривая вопрос об ответственности, которую могут нести кандидаты, зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки в случае проведения иными участниками избирательной кампании, например, гражданами, незаконной агитационной деятельности, обозначила необходимость установления вины кандидата за нарушение правил предвыборной агитации. Так, коллегия указала, что обозначенные выше субъекты могут нести ответственность за незаконную агитационную деятельность только при условии, что незаконная агитационная деятельность гражданами осуществлялась *с ведома и согласия* самого кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения^{*}.

В подобном же свете состоялось разрешение судом вопроса о неправомерной предвыборной агитации одного из кандидатов на выборах депутатов Калининградской областной Думы. Как отметил в своем решении суд, отказывая в регистрации кандидату З. за нарушение правил предвыборной агитации, избирательная комиссия данными о причастности самого кандидата к выявленному нарушению не располагала. Вследствие этого из-за отсутствия доказательств виновного нарушения кандидатом З. правил предвыборной агитации, у комиссии не имелось оснований к отказу ему в регистрации^{**}.

Развернутую позицию по данному вопросу сформулировал Верховный Суд Российской Федерации при рассмотрении ряда дел, связанных с нарушением правил проведения предвыборной агитации. Как неоднократно указывал суд, санкции конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства, связанные с проведением предвыборной агитации, могут наступать при условии совершения виновных дейст-

* См.: Определение Верховного Суда РФ от 16 декабря 1999 года по делу № КАС99-352 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). Т. 1. С. 864; определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 июня 2004 года по делу № 67-Г04-8 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

** Решение Калининградского областного суда от 16 января 2001 года // Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. В 3 ч. Ч. 3. М.: ИКД “Зерцало-М”, 2005. С. 87.

вий как самим кандидатом, избирательным объединением, *так и по их поручению иными лицами*^{*}.

Тем самым суды акцентировали внимание правоприменителей на недопустимость объективного вменения при расследовании дел о нарушениях правил проведения предвыборной агитации.

* Определение Верховного Суда РФ от 19 марта 2007 года по делу № 78-Г07-18; определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2006 года по делу № 32-Г06-12; определение Верховного Суда РФ от 6 апреля 2005 года по делу № 86-Г05-15; определение Верховного Суда РФ от 1 июня 2005 года по делу № 59-Г05-10; определение Верховного Суда РФ от 29 декабря 2004 года по делу №35-Г04-15 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

Глава 5

Вопросы финансирования выборов в судебной практике

В общем виде финансирование выборов представляет собой материальное обеспечение действий участников избирательного процесса в целях исполнения ими возложенных избирательным законодательством обязанностей и реализации принадлежащих им избирательных прав. Проблематика финансирования выборов, таким образом, охватывает значительный круг общественных отношений на различных стадиях избирательного процесса и касается как обеспечения подготовки и проведения выборов избирательными комиссиями, так и формирования и расходования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений.

При рассмотрении судебной практики по отдельным вопросам финансирования выборов следует учитывать, что судебная практика нарабатывается в течение определенного времени после вступления в силу тех правовых норм, которые подлежат применению в споре по тому или иному вопросу финансирования выборов. Изменения, которые вносятся в избирательное законодательство, могут сделать отдельные правовые проблемы неактуальными в связи с устранением соответствующих норм из избирательного законодательства. Так, например, Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»* (далее – Федеральный закон от 21 июля 2005 года) существенно изменил институт избирательного залога, закрепленный Федеральным законом об основных гарантиях. Поэтому решения судов общей юрисдикции, касающиеся избирательного залога и вынесенные по спорам, возникшим в рамках прошедших избирательных кампаний, в настоящее время должны всякий раз оцениваться на предмет

* СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

применимости. То же справедливо и для судебных постановлений, вынесенных до вступления в силу ныне действующего Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”^{*}. Кроме того, значительное влияние на судебную практику по избирательным спорам оказывают решения Конституционного Суда Российской Федерации. Выявленный Судом конституционно-правовой смысл нормы избирательного закона подлежит обязательному учету судами общей юрисдикции и в соответствующих случаях приводит к изменению судебной практики.

Назначение и деятельность уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Пункт 3 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях закрепляет общую норму о том, что кандидаты вправе (а в случаях, предусмотренных законом, обязаны), избирательные объединения обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Уполномоченные представители по финансовым вопросам регистрируются избирательными комиссиями в порядке, установленном законом.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2004 года^{**}, вынесенным в кассационном порядке, подтверждена возможность отказа избирательной комиссией в регистрации уполномоченного представителя по финансовым вопросам в случае ненадлежащего оформления представленных документов. В частности, в протоколе внеочередной конференции регионального отделения политической партии “Российская партия Пенсионеров” в Брянской области, на которой В. Е. Демин был назначен уполномоченным представителем по финансовым вопросам данного избирательного объединения, не содержалось ряда необходимых сведений, а именно данных о предоставлении ему права подписи финансовых документов, отсутствовал образец печати. Оформленная на имя В. Е. Демина доверенность помимо несоответствия предъявляемым требованиям не имела и даты ее совершения. Суд отверг доводы избирательного объединения о том, что регистрация уполномоченного представителя является производной от заверения списка кандидатов в депутаты и разрешения на открытие специального избирательного счета, и

* СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2004 года по делу № 83-Г04-16 // СПС “КонсультантПлюс”.

подчеркнул, что наличия разрешения недостаточно, так как разрешением избирательному объединению предоставлено право на открытие избирательного счета, но для его непосредственного открытия требуется представление документов, оформленных надлежащим образом.

Однако если недостатки в документах, представленных для регистрации уполномоченного представителя по финансовым вопросам, были выявлены после его регистрации избирательной комиссией, то это само по себе не обязательно свидетельствует о незаконности решения избирательной комиссии о регистрации уполномоченного представителя. Так, определением Верховного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2004 года * оставлено без изменения решение Верховного Суда Республики Татарстан, посчитавшего выявленные в документах неточности имеющими технический характер и устранимыми.

Полномочия уполномоченного представителя кандидата по финансовым вопросам могут быть выражены не в одной, а в двух и более нотариально удостоверенных доверенностях, в том числе если в решении о регистрации уполномоченного представителя по финансовым вопросам упомянута только одна из них. Так, Верховный Суд Российской Федерации посчитал, что изменение (увеличение либо сужение) объема полномочий, оговоренных кандидатом в доверенности, не влечет отмену регистрации его уполномоченного представителя и новую его регистрацию с учетом других по объему полномочий. Отсутствие в окружной избирательной комиссии [новой] доверенности не влечет ее недействительность, а окружная избирательная комиссия не лишается возможности осуществлять контроль за соблюдением кандидатом финансовой дисциплины **.

Создание избирательного фонда. Как известно, обязательным условием финансирования кандидатом, избирательным объединением своей избирательной кампании является создание ими собственного избирательного фонда (п. 1 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях). Требование создания кандидатом, избирательным объединением избирательного фонда не противоречит Консти-

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2004 года по делу № 11-Г04-3 // СПС “КонсультантПлюс”.

** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 января 2007 года по делу № 44-Г07-4 // СПС “КонсультантПлюс”.

тудии Российской Федерации и не ограничивает пассивного избирательного права соответствующих кандидатов*.

Кандидаты создают свои избирательные фонды в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии о их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией**, а избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, – после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями.

Вместе с тем избирательное законодательство не дает четкого ответа на вопросы о том, какие именно действия понимаются под созданием собственного избирательного фонда и каковы последствия несоблюдения сроков его создания. Анализ Федерального закона об основных гарантиях приводит лишь к выводу, что создание избирательного фонда включает в качестве обязательного элемента открытие специального избирательного счета в порядке, установленном избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, на основе разрешения избирательной комиссии, определяющей результаты в округе (п. 11, 12 ст. 58)***.

Суды общей юрисдикции при рассмотрении соответствующих избирательных споров выработали следующие правовые позиции.

1. Обязанность создания избирательного фонда не предполагает обязательного внесения кандидатом, избирательным объединением на специальный избирательный счет каких-либо денежных средств.

* Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 года № 129-О по жалобе гражданина Тетельмина Владимира Владимировича на нарушение его избирательных прав рядом положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

** До внесения Федеральным законом от 21 июля 2005 года изменений в Федеральный закон об основных гарантиях избирательный фонд мог быть создан кандидатом до его регистрации избирательной комиссией.

*** Открытие специального избирательного счета необязательно лишь в случае проведения выборов в органы местного самоуправления сельских поселений, если расходы на финансирование избирательной кампании не превышают три тысячи рублей, и при условии, что такая возможность предоставлена законом соответствующего субъекта Российской Федерации, регулирующим порядок подготовки и проведения муниципальных выборов.

В качестве примера можно указать на определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2004 года^{*}, в котором суд указал, что отсутствие денежных средств на специальном избирательном счете в момент регистрации кандидата не свидетельствует о том, что избирательный фонд им не создан. Такая позиция полностью согласуется с нормами избирательного законодательства, которые закрепляют возможность поступления средств на специальный избирательный счет кандидата, избирательного объединения из иных источников (средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением; добровольные пожертвования юридических и физических лиц; средства, выделенные соответствующей избирательной комиссией, если это предусмотрено законом). Тем самым обеспечивается принципиальная возможность ведения избирательной кампании и при отсутствии денежных средств у самого кандидата, избирательного объединения^{**}. В настоящее время обсуждаемое положение нашло отражение непосредственно в законе (подп. “ж” п. 24, подп. “д” п. 25 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях).

2. В случае если не соблюден срок открытия специального избирательного счета, избирательный фонд признается несозданным. Но судебные инстанции при разрешении избирательных споров по этому вопросу учитывают также, была ли у кандидата реальная возможность своевременно выполнить возложенную на него законом обязанность.

Так, в ряде случаев избирательная комиссия отказывала кандидату в регистрации на основании несвоевременного открытия специального избирательного счета, хотя причиной являлась несвоевременная выдача этой же комиссией необходимого разрешения. В таком случае суд удовлетворял требования кандидата об отмене решения комиссии об отказе в регистрации^{***}. Так, например, в определении от 21 марта 2005 года Верховный Суд Российской Федерации отме-

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2004 года по делу № 80-Г04-2 // СПС “КонсультантПлюс”.

** См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 марта 2004 года по делу № 66-Г04-2 // СПС “КонсультантПлюс”.

*** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2005 года по делу № 38-Г05-2 // Вестник ЦИК РФ. 2005. № 7. С. 211–215; определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 1999 года по делу № 20-Г99-18 // СПС “КонсультантПлюс”.

тил, что хотя открытие специального избирательного счета представляет собой обязанность кандидата, возложение на него обязанности по истребованию от окружной избирательной комиссии разрешения на открытие специального избирательного счета поставило бы его в неравные условия с другими кандидатами, поскольку другим кандидатам необходимые документы были выданы немедленно.

В случае же, если срок на открытие специального избирательного счета был пропущен кандидатом по его собственной вине, судебная практика признает последующий отказ в регистрации законным. Так, кандидат в депутаты Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики И. Г. Богомолова, находясь на санаторно-курортном лечении, поручила И. А. Биджеву, действующему на основании доверенности, представить в окружную избирательную комиссию необходимые для выдвижения документы. После принятия указанных документов разрешение на открытие специального избирательного счета окружной избирательной комиссией не выдавалось, и к моменту возвращения И. Г. Богомоловой из лечебного учреждения срок был пропущен. Суд констатировал, что у кандидата имелась возможность назначения своего уполномоченного представителя по финансовым вопросам и что за разрешением на открытие специального избирательного счета от имени И. Г. Богомоловой никто не обращался, и отказал в отмене решения комиссии об отказе в регистрации. Решение суда кассационной инстанцией было оставлено в силе*.

3. Требование о выдаче разрешения на открытие специального избирательного счета кандидатом, выдвинувшим свою кандидатуру по одномандатному избирательному округу, может быть предъявлено в избирательную комиссию, организующую выборы, только в случае, если соответствующая окружная избирательная комиссия еще не сформирована.

Так, на дополнительных выборах депутатов Московской городской Думы в марте 2004 года Л. С. Адарчевой необходимые для выдвижения документы были представлены не в окружную избирательную комиссию, а в Московскую городскую избирательную комиссию. Раз-

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 марта 2004 года по делу № 30-Г04-3 // СПС “КонсультантПлюс”. См. также решение Вологодского областного суда от 23 марта 2002 года по делу по заявлению С. В. Кокшарова // Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. Ч. 3. М., 2005. С. 324–325.

решение на открытие специального избирательного счета ей не выдавалось. Принятые от заявителя документы были направлены в окружную избирательную комиссию, где разрешение на открытие счета и было получено кандидатом. В связи с указанными обстоятельствами Л. С. Адарчева не смогла своевременно приступить к изготовлению подписных листов и сбору подписей, и просила Московский городской суд продлить ей срок для сбора подписей, взыскать с Московской городской избирательной комиссии денежные средства, чтобы она смогла внести их в качестве избирательного залога, а также компенсацию в возмещение морального вреда. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2004 года* решение Московского городского суда об отказе в заявленных требованиях оставлено без изменения.

Перечисление денежных средств в избирательный фонд. Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает определенные правила перечисления денежных средств в избирательные фонды кандидатов и избирательных объединений. В частности, определен круг лиц, которым запрещено делать добровольные пожертвования, закреплен перечень сведений, которые должны быть указаны в платежном документе, и, кроме того, установлено, что закон о соответствующем виде выборов должен определить предельные размеры добровольных пожертвований (п. 6–11 ст. 58 указанного закона).

При применении указанных норм закона следует учитывать следующие обстоятельства.

Отсутствие в платежном документе на перечисление добровольного пожертвования определенных в законе сведений или их недостоверность влекут признание такого пожертвования анонимным, и поступившие таким образом денежные средства должны быть перечислены кандидатом, избирательным объединением в доход бюджета. К указанным сведениям относятся: для физических лиц – фамилия, имя и отчество, адрес места жительства, для юридических лиц – идентификационный номер налогоплательщика, наименование, банковские реквизиты.

Так, в 2003 году на выборах губернатора Свердловской области суд признал анонимным пожертвованием денежные средства, перечис-

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2004 года по делу № 5-Г04-12 // СПС “КонсультантПлюс”.

ленные фондом “Выбор честных людей” в избирательный фонд одного из кандидатов. В платежных документах было указано прежнее наименование этого фонда – Фонд развития гражданских инициатив. Поскольку запись о регистрации изменений в учредительных документах фонда была внесена в Единый государственный реестр юридических лиц 14 июля 2003 года, а пожертвования перечислялись в период с 15 по 28 июля 2003 года, суд счел указанные в платежных документах сведения о наименовании фонда недостоверными. Судебные инстанции отвергли доводы представителя кандидата о том, что анонимность жертвователя следует понимать как невозможность его идентификации, и подчеркнули, что в Федеральном законе об основных гарантиях нет предписаний о том, что недостоверность сведений должна быть такого свойства, которое лишало бы возможности установления лица, указавшего эти сведения^{*}. В судебном постановлении по другому делу обращено внимание, что в платежном документе необходимые сведения должны указываться точно в соответствии с законом; так, использование слова “резидент” не означает указания гражданства Российской Федерации^{**}.

Однако в другом случае Верховный Суд Российской Федерации согласился с тем, что не указанные в платежных документах сведения о жертвователях могут быть восполнены иным путем^{***}. Так, при рассмотрении дела по заявлению регионального отделения политической партии “Российская партия жизни” в Республике Татарстан против регионального отделения политической партии “СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ” в Республике Татарстан судом было установлено, что при внесении несколькими юридическими лицами добровольных пожертвований в избирательный фонд регионального отделения партии “СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ” отдельные сведения из числа необходимых в соответствии с законом отсутствовали. Однако эти сведения содержались в письмах, направленных уполномоченному представителю регионального отделения “СОЮЗА ПРАВЫХ СИЛ” в Республике Татарстан. Суд посчитал, что по смыслу пункта 8 статьи 58 Федерального

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 сентября 2003 года по делу № 45-Г03-18 // СПС “КонсультантПлюс”.

** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2004 года по делу № 18-Г04-11 // СПС “КонсультантПлюс”.

*** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2004 года по делу № 11-Г04-3 // СПС “КонсультантПлюс”.

закона об основных гарантиях предписание о необходимости указания в платежном поручении соответствующих сведений обусловлено потребностью контроля за соблюдением организациями-жертвователями избирательного законодательства, а также исключения возможности использования при финансировании избирательной кампании средств, за счет которых избирательные фонды создаваться не могут. Чтобы средства избирательного фонда считались незаконными, нарушения закона должны носить невосполнимый характер, то есть отсутствие этих сведений должно препятствовать осуществлению контроля за формированием избирательного фонда.

По другому делу суд также отказал в признании пожертвований анонимными на том основании, что при перечислении пожертвования физическими лицами в адрес места их жительства отсутствовало наименование субъекта Российской Федерации*. Жертвователи проживали в г. Нижний Новгород и в г. Йошкар-Ола, и поскольку заявителем не была доказана возможность двоякого толкования названий соответствующих субъектов Российской Федерации, в которых расположены указанные города, суд отверг доводы заявителя.

С учетом сложившейся практики отношений между юридически лицами-жертвователями и банками последние могут обращаться с запросами об уточнении сведений, подлежащих обязательному указанию в платежных поручениях. В случае дополнительного представления таких сведений в банк в письменном виде нет оснований считать порядок внесения добровольного пожертвования нарушенным**. Это справедливо и в случае исправления неверно указанных данных о жертвователе***.

Использование сокращений в платежном документе регулируется инструкциями о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений и подтверждено письмом Центрального банка Российской Федерации № 339-Т от 16 декабря 1999 года (в редакции от 6 сентября 2002 года). Так, допустимо указание в одной отметке “У: нет” сведе-

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2004 года по делу № 12-Г04-12 // СПС “КонсультантПлюс”.

** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2004 года по делу № 45-Г04-16 // СПС “КонсультантПлюс”.

*** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 года по делу № 66-Г03-18 // СПС “КонсультантПлюс”.

ний об отсутствии всех предусмотренных законом ограничений, связанных с учредителями юридического лица, указание которых необходимо при оформлении платежного поручения*. Согласно выводу суда по указанному делу, отметка “У: нет” в поле “Назначение платежа” платежного поручения ЗАО “УК “Ермак” свидетельствует об отсутствии среди его учредителей как государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц, предусмотренных подпунктом “к”, так и благотворительных и религиозных организаций, предусмотренных подпунктом “м” пункта 6 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях. Указанная отметка свидетельствует об отсутствии в числе учредителей ЗАО “УК “Ермак” всех органов и лиц, присутствие которых влекло бы запрет на внесение им добровольного пожертвования в избирательный фонд кандидата, а наименование жертвователя – ЗАО “УК “Ермак” – исключает отнесение его к благотворительным или религиозным организациям.

Использование незаконно поступивших в избирательный фонд денежных средств. Установление этого обстоятельства является ключевым при раскрытии содержания понятий “внесение избирательного залога за счет средств, поступивших в избирательный фонд с нарушением требований, установленных законом” и “использование при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств” (подп. “в” п. 14, подп. “з” п. 24, подп. “е” п. 25 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях).

Анализ судебной практики позволяет указать некоторые ориентиры, которыми руководствовались суды при разрешении соответствующих избирательных споров**.

Во-первых, в каждом случае суды проводят подробный анализ правомерности порядка поступления денежных средств в избирательный фонд и учитывают все приходные и расходные операции по специальному избирательному счету избирательного фонда, в том числе операции по возврату добровольных пожертвований совер-

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2006 года по делу № 76-Г06-6 // СПС “КонсультантПлюс”.

** См., например, определения Верховного Суда Российской Федерации от 5 августа 2002 года по делу № 56-Г02-19, от 9 марта 2004 года по делу № 18-Г04-11, от 17 ноября 2004 года по делу № 72-Г04-10, от 3 марта 2005 года по делу № 14-Г05-6 // СПС “КонсультантПлюс”.

шившим их жертвователям и операции по перечислению анонимных пожертвований в доход соответствующего бюджета.

Во-вторых, расходная операция признается совершенной полностью или в соответствующей части за счет средств, поступивших в избирательный фонд с нарушением требований закона, если в момент передачи кандидатом, избирательным объединением платежного документа банку на специальном избирательном счете не имелось законно поступивших средств в количестве, достаточном для ее совершения*. Таким образом, не имеет значения, поступили ли в последующем на специальный избирательный счет денежные средства, достаточные для совершения этой расходной операции за счет них.

В-третьих, на основании вышеприведенного анализа суды делают вывод об общей сумме незаконно использованных денежных средств или соответственно о том, был ли избирательный залог внесен за счет средств, поступивших в избирательный фонд с нарушением требований, установленных законом.

Так, например, в деле по заявлению окружной избирательной комиссии на выборах депутатов Читинской областной Думы в 2004 году судом была отменена регистрация кандидата С. Разрешая дело, суд установил следующие факты:

17 сентября 2004 года в избирательный фонд кандидата С. незаконно поступили 50 тысяч рублей от ГУП “Облтехинвентаризация”, а 20 сентября 2004 года – 10 тысяч рублей законных пожертвований;

22 сентября 2004 года С. израсходовал 9794 рублей из средств фонда, в этот же день С. израсходовал со своего счета 15 тысяч рублей, из которых 14974 рубля были взяты из суммы незаконного пожертвования от ГУП “Облтехинвентаризация”, а 24 сентября 2004 года снял со счета еще 826 рублей;

в этот же день в избирательный фонд С. поступили незаконные пожертвования от ОАО “Черновский овощевод” в сумме 20 тысяч рублей и от Д. В. Закаряна в сумме 30 тысяч рублей. В дальнейшем в период с 27 сентября 2004 года по 29 сентября 2004 года в избирательный фонд С. поступили законные пожертвования в сумме 70 тысяч рублей;

в период с 28 сентября 2004 года по 7 октября 2004 года С. из средств, находящихся на его счете, были оплачены расходы, связанные с проведением его избирательной кампании, на общую сумму

* Очевидно, этот метод обусловлен обезличиванием находящихся на специальном избирательном счете денежных средств и подразумеваемой в законе презумпцией расходования кандидатом средств, поступивших в избирательный фонд в соответствии с законом.

127 827 рублей, то есть помимо 70 тысяч рублей, законно поступивших в избирательный фонд, С. потратил еще 57 827 рублей из суммы незаконных пожертвований;

учитывая, что предельный размер расходов из избирательного фонда составлял в соответствии с законом 300 тысяч рублей, кандидат использовал денежные средства помимо своего избирательного фонда на сумму более чем 5 процентов от нее, и его регистрация подлежит отмене*.

Следует иметь в виду, что кандидат, избирательное объединение не несут ответственности за принятие пожертвований, при внесении которых жертвователи указали недостоверные сведения, если эти кандидат, избирательное объединение своевременно не получили информацию о неправомерности данных пожертвований (п. 9 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях). Вместе с тем обязанность осуществления соответствующей проверки лежит на самом кандидате, избирательном объединении. Судами отвергались доводы о том, что использование неправомерных пожертвований осуществлялось кандидатами по причине их ненадлежащего информирования об этом избирательными комиссиями**.

Нарушения, допущенные кандидатами при оформлении отдельных финансовых документов, представляемых в избирательную комиссию, сами по себе не являются основанием к оспариванию законности финансовых операций по расходованию средств избирательного фонда. Так, при проведении выборов Мурманской областной думы Верховный Суд Российской Федерации отказал в признании внесения избирательного залога незаконным и отмене регистрации кандидата В. по тому основанию, что им была неверно заполнена форма 9, являющаяся приложением к первому финансовому отчету. Суд указал, что поскольку в действительности при перечислении пожертвований нарушений закона допущено не было, территориальная избирательная комиссия обоснованно не признала данные нарушения существенными***.

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2004 года по делу № 72-Г04-10 // СПС “КонсультантПлюс”.

** Определения Верховного Суда Российской Федерации от 5 августа 2002 года по делу № 56-Г02-19, от 9 марта 2004 года по делу № 18-Г04-11, от 17 ноября 2004 года по делу № 72-Г04-10 // СПС “КонсультантПлюс”.

*** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2007 года по делу № 34-Г07-5 // СПС “КонсультантПлюс”.

Расчет величины средств, израсходованных кандидатом на предвыборную агитацию в средствах массовой информации без оплаты из средств своего избирательного фонда, производится по расценкам, опубликованным в соответствии с законом редакцией соответствующего периодического печатного издания, и по фактической печатной площади, занимаемой агитационными материалами кандидата, а расчет стоимости аренды помещений – по фактически сложившейся ее рыночной стоимости. Так, Тюменский областной суд в решении от 2 марта 2007 года согласился с расчетом заявителя – кандидата К., основанным на сведениях о движении денежных средств на специальном избирательном счете его соперника – кандидата Ч., из которого следовало, что ряд публикаций кандидата Ч. в газетах “Трудовая Тюмень” и “Тюмень трудовая” не были оплачены. Величина расходования денежных средств помимо избирательного фонда кандидата на публикацию агитационных материалов была определена путем умножения использованной печатной площади на стоимость единицы площади на соответствующей полосе газеты.

Стоимость аренды использованного кандидатом Ч. для предвыборной работы служебного помещения рассчитывалась исходя из стоимости аренды указанного помещения, подтвержденного справкой Департамента имущественных отношений администрации города Тюмени, и времени, прошедшего с начала избирательной кампании. Регистрация кандидата Ч. решением Тюменского областного суда была отменена, а позднее это решение оставлено Верховным Судом Российской Федерации без изменения*.

Следует учитывать, что не требует оплаты из средств избирательного фонда движимое и недвижимое имущество, используемое избирательным объединением для целей своей избирательной кампании, но находившееся в его пользовании (в том числе на правах аренды) на день официального опубликования решения о назначении выборов (п. 6 ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях). Указанная норма была положена Астраханским областным судом в основу решения по делу об использовании рекламных конструкций, предназначенных для монтажа постеров и их

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2007 года по делу № 89-Г07-4 // СПС “КонсультантПлюс”.

демонстрации, на основании договора, заключенного и вступившего в силу до начала избирательной кампании*.

Конституционный смысл избирательного залога. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно разрешал споры о соответствии Конституции Российской Федерации тех или иных положений избирательного законодательства Российской Федерации об избирательном залоге, опираясь на выявленный им конституционно-правовой смысл указанного правового института.

Конституционный Суд Российской Федерации высказал позицию, согласно которой, устанавливая порядок выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты, законодатель вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. К таким условиям относится требование собрать определенное количество подписей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов) или внести установленный избирательный залог**.

Установление избирательного залога предоставляет дополнительную возможность для лица зарегистрироваться в качестве кандидата, не собирая подписи избирателей в свою поддержку и облегчая тем самым процесс регистрации. Институт избирательного залога не связан с результатами выборов, а является лишь одним из условий участия в избирательной кампании для тех, кто по собственной воле принял решение не собирать подписи в поддержку кандидата (списка кандидатов). Это условие в равной степени распространяется на всех кандидатов, оно известно заранее; внесение избирательного залога происходит исключительно на добровольной основе по иници-

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 октября 2006 года по делу № 25-Г06-13 // СПС “КонсультантПлюс”.

** Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2003 года № 264-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Агейченкова Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 9 и 10 статьи 64 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // СПС “КонсультантПлюс”; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года № 17-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона от 21 июня 1995 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

ативе самого кандидата; только от кандидата зависит, вносить ли избирательный залог, соглашаясь с указанным в законе условием, или зарегистрироваться на основе сбора подписей избирателей.

Следует иметь в виду, что Федеральный закон об основных гарантиях, устанавливая размер избирательного залога в 15 процентов* от предельного размера расходования денежных средств из избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, оставляет предельный размер на усмотрение законодателя соответствующего субъекта Российской Федерации. В некоторых случаях предельный размер расходования денежных средств из избирательного фонда, а следовательно, и размер избирательного залога выражается в весьма значительных денежных суммах. Так, на выборах Президента Республики Башкортостан указанный предельный размер расходов не должен превышать более чем в 650 000 раз минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день назначения выборов, и в 2004 году размер избирательного залога составил 965 000 рублей.

Р. Р. Воденко обратилась в Верховный Суд Республики Башкортостан с заявлением о признании недействующими ряда норм Кодекса Республики Башкортостан о выборах, устанавливающих предельный размер расходования средств избирательного фонда и размер избирательного залога. В обоснование своих требований она указывала, что в результате применения оспариваемых норм женщины фактически лишены пассивного избирательного права, и только лицу, занимающему высокое административное, должностное или социальное положение, может быть гарантирована массовая поддержка путем перечисления на избирательный счет значительных денежных сумм. Верховный Суд Российской Федерации оставил в силе решение Верховного Суда Республики Башкортостан, отказавшего заявительнице в удовлетворении ее требований**.

Другой момент связан с конституционно-правовым смыслом предусмотренных законом случаев, при которых избирательный залог

* Законом субъекта Российской Федерации указанный размер избирательного залога может быть уменьшен, но не может составлять менее 10 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения (п. 11 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях).

** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2004 года по делу № 49-Г03-164 // СПС «КонсультантПлюс».

не подлежит возврату кандидату, избирательному объединению. Гражданином В. И. Агейченковым был поставлен перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос, соответствует ли Конституции Российской Федерации правовая норма о том, что в случае признания выборов несостоявшимися избирательный залог не возвращается в избирательный фонд. Вынося решение, Суд отметил, что внесение избирательного залога связано с законодательно установленным условием: если кандидат на выборах не наберет установленного числа голосов, то есть не получит достаточной поддержки избирателей, избирательный залог не возвращается. Избрав вариант внесения избирательного залога, кандидат осознанно берет на себя риск, не получив установленного числа голосов избирателей, потерять внесенный залог. Поэтому в описанной ситуации нет оснований для вывода о нарушении прав кандидата*.

Внесение избирательного залога на специальный залоговый счет избирательной комиссии. Внесение избирательного залога на соответствующий счет избирательной комиссии должно быть произведено в период, установленный законом. В ряде судебных решений подтверждено, что соответствующий срок по своему характеру является пресекательным и не подлежит восстановлению**. Не может служить оправданием для несоблюдения установленного срока и то обстоятельство, что документы, необходимые для выдвижения кандидата или списка кандидатов, представлены в избирательную комиссию непосредственно перед окончанием периода выдвижения и приема документов для регистрации, и, соответственно, времени для открытия специального избирательного счета и внесения избирательного залога было недостаточно***.

Судебными решениями подтверждено, что обязанность кандидата по внесению избирательного залога считается исполненной в мо-

* Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2003 года по делу № 264-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Агейченкова Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 9 и 10 статьи 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2004 года по делу № 11-Г03-51 // СПС «КонсультантПлюс».

*** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2004 года по делу № 45-Г04-17 // СПС «КонсультантПлюс».

мент представления платежного документа с отметкой банка (штампом синего цвета) о принятии платежного документа к исполнению, в том числе если впоследствии кандидатом оставлена в окружной избирательной комиссии ксерокопия платежного документа. Так, Верховный Суд Российской Федерации согласился с выводами Самарского областного суда об отсутствии нарушения избирательного законодательства по делу кандидата М., представившего в комиссию копию платежного поручения о перечислении средств избирательного залога с отметкой Сберегательного банка Российской Федерации о принятии к исполнению в двух вариантах: первую – с синим квадратным штампом банка, вторую – в виде ксерокопии. Оба платежных поручения у заявителя были приняты работником комиссии, о чем на этих документах имеется отметка (входящий номер, число и время принятия, подпись принявшего), однако в комиссии была оставлена только ксерокопия*. Нарушения, допущенные кандидатом при оформлении платежного поручения на перечисление избирательного залога, выразившиеся в неуказании предусмотренных законом даты рождения кандидата и номера избирательного округа, не могут служить основанием к отказу кандидату в регистрации**.

Платежный документ с отметкой банка о перечислении избирательного залога должен быть представлен в окружную избирательную комиссию кандидатом лично. Это обстоятельство обсуждалось судами в деле об отмене регистрации кандидата С. при проведении выборов Законодательного Собрания Пермского края в 2006 году***.

Избирательный залог не может быть внесен путем его принятия непосредственно окружной избирательной комиссией или помимо избирательного фонда кандидата****.

Кроме того, рассматривая один из избирательных споров, возникших при проведении выборов депутатов Московской областной Ду-

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2007 года по делу № 46-Г07-6 // СПС “КонсультантПлюс”.

** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 марта 2007 года по делу № 35-Г07-4 // СПС “КонсультантПлюс”.

*** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2006 года по делу № 44-Г06-31 // СПС “КонсультантПлюс”.

**** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2004 года по делу № 11-Г03-51 // СПС “КонсультантПлюс”.

мы, Московский областной суд установил, что в платежном поручении на перечисление избирательного залога в качестве получателя была ошибочно указана не Избирательная комиссия Московской области, а окружная избирательная комиссия соответствующего одномандатного избирательного округа. Суд пришел к выводу, что указанное обстоятельство при том, что иные указанные в этом документе реквизиты являются реквизитами счета Избирательной комиссии Московской области и избирательный залог в действительности получен последней, не свидетельствует о нарушении порядка внесения избирательного залога*.

Перечисление избирательного залога в доход бюджета. В ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2003 году неоднократно возникал вопрос о судьбе избирательного залога в случае отмены регистрации кандидата. Специфичность этих избирательных споров состоит в том, что указанные выборы, так же как и выборы Президента Российской Федерации, регулируются федеральным законом, то есть актом, имеющим ту же юридическую силу, что и Федеральный закон об основных гарантиях. Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»**, в соответствии с которым проводились указанные выборы, не содержал таких оснований возврата избирательного залога в избирательный фонд, как отказ в регистрации кандидата и отмена регистрации кандидата (ч. 8 ст. 68), и, следовательно, залог подлежал перечислению в федеральный бюджет. Интересно, что для обоснования принятого решения суды ссылались также на соответствующий пункт статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях, который прямо называет отказ в регистрации и отмену регистрации в качестве основания для перечисления залога в доход соответствующего бюджета***.

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2004 года по делу № 4-Г04-50 // СПС «КонсультантПлюс».

** СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

*** См., например, определения Верховного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2004 года по делу № 39-Г04-2, от 22 апреля 2004 года по делу № 4-Г04-8, от 28 апреля 2004 года по делу № 89-Г04-6, от 1 сентября 2004 года по делу № 53-Г04-38, от 14 июня 2006 года по делу № 48-Г06-9, от 14 июня 2006 года по делу № 69-Г06-13 // СПС «КонсультантПлюс».

Возврат избирательного залога в избирательный фонд.

Представляет интерес практика разрешения судами избирательных споров о возврате избирательного залога при наличии и отсутствии обстоятельств, вынуждающих кандидата к снятию своей кандидатуры, а избирательное объединение – к отзыву выдвинутого ими зарегистрированного кандидата, списка кандидатов.

Пункт 13 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях (в редакции, действовавшей до внесения в ст. 38 изменений Федеральным законом от 21 июля 2005 года) устанавливал, что основанием для перечисления средств избирательного залога в доход соответствующего бюджета является факт получения неизбранным кандидатом, не принявшим участия в распределении депутатских мандатов списком кандидатов меньшего количества голосов избирателей, чем установлено законом. Кроме того, избирательный залог подлежал перечислению в доход бюджета в случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, снятия кандидатом своей кандидатуры, отзыва избирательным объединением, избирательным блоком зарегистрированного кандидата, списка кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств, если указанный отзыв приводит к отложению голосования или назначению повторных выборов, и в случае отмены регистрации кандидата, списка кандидатов. В иных случаях, в том числе в случае признания результатов выборов недействительными, избирательный залог подлежал возврату в соответствующий избирательный фонд.

Изложенная таким образом правовая норма оставляла неясным, может ли кандидат в случае снятия своей кандидатуры по вынуждающим к тому обстоятельствам требовать возврата избирательного залога в свой избирательный фонд. В ряде своих определений Верховный Суд Российской Федерации^{*}, давая толкование указанной норме, приходил к выводу, что законодатель, употребив термины “снятие кандидатом своей кандидатуры” и “отзыв зарегистрированного кан-

^{*} Определения Верховного Суда Российской Федерации от 9 января 2003 года по делу № 4-Г02-41, от 7 июля 2004 года по делу № 45-Г04-30, от 27 октября 2004 года по делу № 5-Г04-89 // СПС “КонсультантПлюс”; определения Верховного Суда Российской Федерации от 28 июля 2004 года по делу № 1-Г04-13, от 9 февраля 2005 года по делу № 78-Г04-46 // Вестник ЦИК РФ. 2005. № 5. С. 43–49; определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2005 года по делу № 55-Г05-4 // Вестник ЦИК РФ. 2005. № 6. С. 57–60.

дидата», предусмотрел возможность возврата избирательного залога при условии, если не наступили последствия в виде отложения дня голосования, только в случае отзыва избирательным объединением зарегистрированного кандидата, списка кандидатов. Следовательно, избирательный залог подлежит перечислению в доход соответствующего бюджета при снятии кандидатом своей кандидатуры независимо от обстоятельств, вынуждающих сделать это, и наступивших в результате этих последствий.

Аналогичная ситуация возникла в ходе повторных выборов депутата Законодательного собрания Иркутской области по одномандатному избирательному округу № 13 в марте 2005 года. На основании заявления зарегистрированного кандидата А. П. Капустенского о невозможности участия в выборах в связи со стойким расстройством здоровья регистрация кандидата была аннулирована окружной избирательной комиссией, но с учетом указанных выше судебных решений А. П. Капустенскому в возврате избирательного залога было отказано. Иркутский областной суд, рассмотрев заявление кандидата об отмене постановления Избирательной комиссии Иркутской области о перечислении избирательного залога в областной бюджет, в удовлетворении требований заявителю отказал, истолковав пункт 13 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях таким же образом, как и Верховный Суд Российской Федерации в указанных выше определениях.

Однако Верховный Суд Российской Федерации 5 октября 2005 года вынес определение^{*} об отмене решения Иркутского областного суда и направлении дела на новое рассмотрение. Основанием к этому явилось неправильное, по мнению суда, толкование нормы материального права. Сославшись на пункт 2 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 года № 245-О по жалобе гражданина Морозова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 13 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях^{**} и на новую редакцию статьи 38 указанного Федерального закона (подп. «г» п. 14 в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года), Верховный Суд Российской Федерации, по сути, занял прямо противоположную позицию по сравнению с занятой им ранее и сделал вывод о том, что

* Архив Избирательной комиссии Иркутской области.

** СПС «КонсультантПлюс».

при наличии обстоятельств, вынуждающих кандидата снять свою кандидатуру, внесенный избирательный залог может быть возвращен в соответствующий избирательный фонд.

При новом рассмотрении этого гражданского дела Иркутский областной суд решением от 11 августа 2006 года удовлетворил требования заявителя. Избирательная комиссия Иркутской области обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой на указанное решение, и оно определением Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2006 года было отменено и принято новое решение, которым в удовлетворении заявления А. П. Капустенского было отказано*. В окончательном решении по данному делу Верховный Суд Российской Федерации, истолковывая пункт 13 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях, Верховный Суд, перечисляя вынуждающие обстоятельства, упомянул не только отзыв зарегистрированного кандидата избирательным объединением, избирательным блоком, но и снятие кандидатом своей кандидатуры. Верховный Суд Российской Федерации также указал, что Иркутский областной суд неправильно оценил имеющиеся в деле доказательства, сделал необоснованный вывод об имевшейся у кандидата на день подачи им заявления о снятии своей кандидатуры тяжелой болезни.

В связи с данным гражданским делом следует остановиться на двух обстоятельствах. Во-первых, упомянутое выше определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 года, на наш взгляд, не могло быть положено Верховным Судом Российской Федерации в основу вынесенного определения по рассматриваемому избирательному спору, так как в определении Конституционного Суда Российской Федерации решен совсем иной вопрос. А. В. Морозов подал заявление о снятии своей кандидатуры через три часа после представления в избирательную комиссию документов, необходимых для регистрации, при наличии вынуждающих обстоятельств. Поскольку предназначение избирательного залога как условия регистрации кандидата реализуется с момента регистрации кандидата соответствующей избирательной комиссией, а таковой в отношении А. В. Морозова не состоялось, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что положение пункта 13 статьи 38 Феде-

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2006 года по делу № 66-Г06-11 // Архив Избирательной комиссии Иркутской области.

рального закона об основных гарантиях не может являться препятствием к возврату избирательного залога. Как видно из изложенного, правовое обоснование, положенное в основу определения от 12 апреля 2005 года, не затрагивает случаев снятия кандидатом своей кандидатуры после его регистрации избирательной комиссией. Поскольку расширительное толкование решений Конституционного Суда Российской Федерации представляется недопустимым, следует прийти к выводу о том, что в настоящее время решение вопроса о возврате избирательного залога в случае снятия кандидатом своей кандидатуры после его регистрации всецело оставлено на усмотрение законодателя и в принципе в любой момент может быть изменено или ограничено дополнительными условиями.

Во-вторых, очевидно, именно с учетом упомянутого определения Конституционного Суда Российской Федерации в настоящее время подпункт “г” пункта 14 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях четко закрепляет, что при решении вопроса о возврате избирательного залога необходимо учитывать наличие или отсутствие обстоятельств, вынуждающих кандидата снять свою кандидатуру, а избирательное объединение – отозвать кандидата, список кандидатов, и при их наличии избирательный залог подлежит возврату в соответствующий избирательный фонд.

Расходование средств избирательного фонда. Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает, что средства избирательных фондов имеют целевое назначение и могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании (п. 2 ст. 59).

При разрешении одного из дел о признании результатов выборов недействительными* Московским областным судом было установлено, что выигравший кандидат С. В. Зуев допустил ряд нарушений при расходовании средств своего избирательного фонда. Кандидатом было допущено нецелевое расходование средств избирательного фонда в размере 5000 рублей, выплаченных по договору найма автомобиля “Мерседес-Бенц 600”, не имеющего отношения к его избирательной кампании. Кроме того, по указанному делу путем сравнения итогового финансового отчета кандидата и показаний свидетелей и анализа заключенных кандидатом договоров по расходованию

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 марта 2003 года по делу № 4-Г03-6 // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 3. С. 88–96.

средств избирательного фонда было установлено, что ряд операций (монтаж и демонтаж постеров, использование автогидроподъемника, организация и техническое обеспечение концерта) не были оплачены из фонда или оплачены не в соответствии с фактически выполненным объемом работ. Например, автогидроподъемник неоднократно использовался с октября по декабрь 2001 года, в то время как стоимость работ составила, согласно отчету, 3273 рублей 60 копеек, что соответствует стоимости использования автогидроподъемника за один день.

В судебной практике нашло отражение также то обстоятельство, что оплата деятельности третьих лиц в интересах кандидата по ведению его избирательной кампании может осуществляться только перечислением денежных средств со специального избирательного счета. Так, судом было установлено нарушение избирательного законодательства, которое выразилось в оплате рекламы Белореченского районного узла почтовой связи (кандидат Н. В. Волгин, действия которого оспаривались, являлся начальником указанного узла связи) в газете «Белореченская правда» путем взаимозачетов. Суд пришел к выводу, что указанные действия являются использованием денежных средств кандидатом помимо его избирательного фонда*.

Отложение дня голосования в связи с тем, что ко дню голосования в избирательном округе число кандидатов оказалось менее установленного, и возмещение расходов соответствующей избирательной комиссии. В соответствии с пунктами 33, 34 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях, если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий (за исключением голосования по одной кандидатуре при проведении повторного голосования, а также, если это определено законом субъекта Российской Федерации, – на

* Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 января 2003 года по делу № 18-Г02-46 // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 2. С. 45–47.

выборах депутатов представительных органов муниципальных образований) до следующего дня, в который могут проводиться выборы. В случае, если указанные последствия наступили в результате того, что без вынуждающих обстоятельств зарегистрированный кандидат снял свою кандидатуру или избирательное объединение отозвало зарегистрированного кандидата, зарегистрированный список кандидатов либо в связи с тем, что регистрация кандидата, списка кандидатов была отменена судом или аннулирована избирательной комиссией, все расходы, понесенные избирательной комиссией, организующей выборы, при подготовке и проведении выборов, возмещаются за счет такого кандидата, избирательного объединения.

В качестве примера применения этих норм можно указать на судебные процессы, возникшие при проведении выборов депутатов Законодательного собрания Иркутской области в 2004 году*. В одномандатном избирательном округе № 6 два зарегистрированных кандидата, Д. и П., за пять дней до дня голосования одновременно подали в окружную избирательную комиссию заявления о снятии своих кандидатур, в результате чего их регистрация была аннулирована, а в одномандатном избирательном округе остался только один зарегистрированный кандидат. Окружная избирательная комиссия отложила день голосования, а по окончании избирательной кампании обратилась к кандидатам с требованием о возмещении расходов областного бюджета, связанных с отложением дня голосования, при этом к возмещению были предъявлены расходы этой комиссии с момента назначения выборов до дня подачи кандидатами заявлений о снятии своих кандидатур. Комиссия учла, что последствия наступили в результате одновременной подачи Д. и П. заявлений о снятии своих кандидатур, и посчитала, что соответствующие расходы подлежат возмещению ими в равных долях. Поскольку решение окружной избирательной комиссии не было исполнено, Избирательная комиссия Иркутской области как главный распорядитель денежных средств, выделенных на выборы, обратилась в мировой суд г. Ангарска.

Между тем П. обжаловал решение окружной избирательной комиссии в Иркутский областной суд, ссылаясь на то, что одновремен-

* Хотя на выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области в 2004 году соответствующие нормы Федерального закона об основных гарантиях действовали в несколько иной редакции, это не имеет решающего значения для анализа принятых судебных постановлений.

ная подача заявлений физически невозможна, а поскольку его заявление было зарегистрировано в журнале регистрации входящей корреспонденции под меньшим номером, то к отложению дня голосования привели не его действия, а действия кандидата Д.; окружная избирательная комиссия должна была установить очередность подачи обоими кандидатами заявлений; Закон Иркутской области “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области” не предусматривает долевого ответственности в случае снятия ими своих кандидатур, а коллективная ответственность в таких случаях в принципе невозможна. Представители окружной избирательной комиссии и Избирательной комиссии Иркутской области указали, что в журнале регистрации входящей корреспонденции заявления кандидатов, хотя и были зарегистрированы под разными номерами, помечены одним временем подачи; совместные действия Д. и П. повлекли отложение дня голосования, а обстоятельства, вынуждающие кандидатов снять свою кандидатуру, отсутствовали. Суд отказал в удовлетворении заявления П. *.

Верховный Суд Российской Федерации, рассматривавший дело в кассационной инстанции, оставляя решение Иркутского областного суда без изменения, отметил, что статья 38 Федерального закона об основных гарантиях компенсирует затраты субъекта Российской Федерации, понесшего бюджетные расходы на подготовку и проведение выборов. В данном деле действия П. повлекли такие последствия наряду с действиями другого кандидата, поэтому возмещение расходов должно быть произведено ими в равных долях **.

При последовавшем рассмотрении данного гражданского дела мировым судьей в процесс в качестве третьего лица, заявляющего самостоятельные требования на предмет спора, вступило Главное финансовое управление Иркутской области (позднее – Департамент финансов Иркутской области). Представитель последнего, в целом ссылаясь на те же фактические обстоятельства, обосновал предъявленные требования тем, что Департамент является единственным представителем интересов областной казны. Решением суда были удовлетворены требования Департамента финансов Иркутской об-

* Решение Иркутского областного суда от 5 мая 2005 года // Архив Избирательной комиссии Иркутской области.

** Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2005 года по делу № 66-Г05-7 // Архив Избирательной комиссии Иркутской области.

ласти, а Избирательной комиссии Иркутской области в удовлетворении ее требований было отказано. Определением Ангарского городского суда, рассмотревшего дело в апелляционной инстанции по жалобе кандидата Д., это решение было оставлено без изменения*.

Из вышеизложенного видно, что не все аспекты финансирования выборов в равной степени находят отражение в практике судов общей юрисдикции. Наибольшее количество избирательных споров связано с созданием кандидатами, избирательными объединениями собственных избирательных фондов, внесением и возвратом избирательного залога. Кроме того, разнообразие избирательных споров по вопросам финансирования выборов очень велико. Поэтому выше были освещены только наиболее типичные, часто возникающие ситуации, на которые в судебной практике может быть найден ответ, обладающий достаточной определенностью, и которые в будущем, по-видимому, будут разрешаться аналогичным образом.

Единство понимания взаимосвязей в системе норм избирательного права, а следовательно, и единство судебной практики, – это в определенной степени состояние равновесия в подходах к решению того или иного вопроса. В отдельных аспектах оно может быть нарушено под влиянием новелл избирательного законодательства и занятых Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, которые приводят к переосмыслению содержания соответствующих правовых институтов или отдельных правовых норм.

* Определение Ангарского городского суда от 13 июля 2007 года // Архив Избирательной комиссии Иркутской области.

Глава 6

Вопросы признания недействительными итогов голосования и результатов выборов в судебной практике

Признание итогов голосования и результатов выборов недействительными является исключительной мерой правового реагирования и применяется за ограниченный круг наиболее серьезных и неустрашимых нарушений избирательного законодательства, которые не позволяют относиться с доверием к состоявшимся выборам в связи с невозможностью установления действительной воли избирателей.

Несмотря на закрепление в законодательстве единого перечня оснований как для признания недействительными итогов голосования, так и для признания недействительными результатов выборов, эти правовые меры не являются тождественными. Как известно, законодатель отличает и по-разному регламентирует процедуры подведения итогов голосования и установления результатов выборов. Итоги голосования подводятся в масштабах определенной территории, которая является частью избирательного округа, и выражаются исключительно в количественных показателях (число голосов избирателей по определенным позициям: включенных в списки избирателей, принявших участие в голосовании, проголосовавших за определенных кандидатов, проголосовавших против определенных кандидатов и др.). Результаты выборов определяются на основе суммирования итогов голосования и признания выборов состоявшимися или несостоявшимися, действительными или недействительными. При признании в установленном законом порядке выборов состоявшимися и действительными определяется, кто из кандидатов избран.

Признание выборов недействительными возможно не за любые нарушения избирательного законодательства, а только за те нарушения, которые являются существенными с точки зрения обеспечения свободного волеизъявления избирателей и не могут быть устранены. Иными словами, для признания выборов недействительными необходимо, чтобы последствия нарушений избирательного законода-

тельства носили необратимый характер, была бы полностью утрачена возможность достоверного установления результатов выборов*.

Основания и порядок применения рассматриваемых мер правового принуждения регламентированы в федеральных законах “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (ст. 77), “О выборах Президента Российской Федерации” (ст. 92), “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (ст. 85).

Вопросы судебной оценки законности административно-го признания выборов недействительными. В пункте 1 статьи 77 Федерального закона об основных гарантиях предусмотрено: если при проведении голосования или установлении итогов голосования были допущены нарушения законов о выборах, регламентирующих проведение соответствующих выборов, вышестоящая избирательная комиссия до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей – о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными.

Как следует из приведенной нормы, административный (внесудебный) порядок признания итогов голосования, результатов выборов недействительными возможен при соблюдении следующих установленных законом условий, которые должны неукоснительно соблюдаться в правоприменительной практике.

Во-первых, решение о признании выборов недействительными может быть принято только вышестоящей избирательной комиссией по результатам проверки соответствующих избирательных документов.

* Подробно об основаниях признания выборов недействительными см.: *Постников АЕ, Алехичева ЛГ. Недействительность выборов: законодательство и судебная практика.* М., 2001. С. 19; *Игнатенко ВВ. Юридическая ответственность и избирательный процесс.* М., 2002. С. 26; *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков.* М., 2003. С. 529–530; *Штурнев АЕ. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации.* Иркутск, 2004. С. 145–162; *Колошин ЕИ. Судебная защита избирательных прав граждан.* М., 2005. С. 129–141;

Во-вторых, такое решение может быть принято вышестоящей избирательной комиссией до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов. После установления итогов голосования и определения результатов выборов данные выборы могут быть признаны недействительными только решением суда.

В-третьих, основаниями признания выборов недействительными выступают не любые нарушения законодательства о выборах, а только такие, которые были допущены на заключительных стадиях избирательного процесса – при проведении голосования или установлении итогов голосования. Иные нарушения законодательства о выборах, совершенные до голосования (например, при выдвижении кандидата, при проведении предвыборной агитации), не могут быть положены в основу отмены решения нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на основании пункта 1 статьи 77 Федерального закона об основных гарантиях.

В-четвертых, основанием признания вышестоящей комиссией итогов голосования, результатов выборов могут быть нарушения законодательства о выборах, совершенные при проведении голосования или установлении итогов голосования, которые не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. В данном случае комиссия устанавливает не только сами факты нарушений, но и то, что эти неправомерные действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. К примеру, на выборах депутата представительного органа местного самоуправления по одному из избирательных округов за кандидата А проголосовало 320 избирателей, а за кандидата Б – 335 избирателей. При этом вышестоящей избирательной комиссией при рассмотрении поступивших жалоб было достоверно установлено, что на одном из избирательных участков восьмерым избирателям в нарушение закона была предоставлена возможность проголосовать не только за себя, но и за своих родственников. Кроме того, было установлено, что двенадцать граждан были незаконно включены в списки избирателей и приняли участие в голосовании. Допущенные нарушения при проведении голосования не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, поэтому вышестоящая избирательная комиссия вправе отменить решение окружной избирательной комиссии о результатах выборов и признать эти выборы недействительными.

Полномочия вышестоящей избирательной комиссии по отмене решения нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов являются контрольными. В тех случаях, когда вышестоящей избирательной комиссией до установления ею итогов голосования и определения результатов выборов выявлены арифметические ошибки, несоответствия в протоколах об итогах голосования и (или) сводных таблицах, поступивших из нижестоящей комиссии, и в связи с этим возникли обоснованные сомнения в правильности составления данных избирательных документов, необходимо назначение повторного подсчета голосов избирателей. Повторный подсчет голосов избирателей как предусмотренная законом контрольная процедура возможен при установлении формальных ошибок и нарушений законодательства о выборах, которые сами по себе не являются достаточными основаниями для вывода об объективной невозможности достоверного определения результатов волеизъявления избирателей.

Избирательные споры о законности признания выборов недействительными решением вышестоящей избирательной комиссии являются немногочисленными. Вместе с тем, как показывает анализ судебной практики, такие споры возникают, как правило, в результате ошибочного толкования со стороны избирательных комиссий соответствующих положений законодательства о выборах.

В 2002 году Красноярским краевым судом было рассмотрено дело по жалобе Х. на решение Избирательной комиссии Красноярского края от 29 сентября 2002 года № 571 “Об определении результатов выборов Губернатора Красноярского края”. По итогам рассмотрения этого дела суд нашел жалобу заявителя обоснованной и подлежащей удовлетворению. Из содержания оспариваемого решения избирательной комиссии следовало, что в основу его принятия были положены многочисленные факты нарушения избирательного законодательства, допущенные в ходе проведения второго тура избирательной кампании по выборам губернатора Красноярского края.

Так, в решении комиссии было указано, что на свободу волеизъявления 85 938 избирателей города Норильска повлияли организация туристическим агентством “Интеррос-трансур” розыгрыша туристических путевок, снижение цен на 50 процентов на проезд в муниципальном и коммерческом транспорте. В этом решении также констатировался факт поступления в комиссию многочисленных жалоб о подкупе избирателей в ряде городов и районов края, а также приво-

дились факты незаконного распространения на территории края листовок от имени ГУВД и краевого избиркома. По мнению Избирательной комиссии края, в связи с воздействием информации, указанной в этих листовках, невозможно определить волеизъявление 200 000 избирателей. На основании факта незаконного распространения листовки от имени одного из кандидатов краевая избирательная комиссия посчитала, что под воздействием ложной информации оказались 222 650 избирателей.

Как правильно было отмечено в решении Красноярского краевого суда по данному делу, избирательная комиссия вправе принять решение о признании результатов выборов недействительными лишь в том случае, если нарушения имели место лишь в день голосования или при установлении итогов голосования. При этом, по мнению суда, для признания результатов выборов недействительными необходимо установить: во-первых, что в ходе голосования имели место нарушения избирательного законодательства; во-вторых, что выявленные нарушения ставят под сомнение зафиксированные результаты голосования; в-третьих, что характер допущенных нарушений таков, что на момент рассмотрения жалоб уже невозможно с достоверностью определить действительное волеизъявление избирателей. Из содержания обжалуемого решения Избирательной комиссии края следовало, что в основу его принятия были положены факты нарушения избирательного законодательства, которые имели место не в день голосования, а в период избирательной кампании. Судом было обращено внимание и на то, что из содержания протокола заседания Избирательной комиссии края и содержания обжалуемого решения не было видно, каким образом указанные в решении нарушения могли повлиять на свободное волеизъявление 200 000 и 222 650 избирателей. Судом также было установлено, что факты нарушений при проведении агитации и голосовании, которые приведены в решении комиссии, и которые, по ее мнению, имели место, подтверждаются лишь поступившими в комиссию обращениями граждан и наблюдателей, по которым комиссией соответствующих проверок не проводилось. Между тем само обращение в избирательную комиссию граждан, не удовлетворенных исходом выборов, по их предварительным данным, само по себе не может с достоверностью свидетельствовать о том, что те или иные нарушения имели место в действительности. Тем не менее эти обращения, не подтвержденные никакими объективными материалами, без проведения каких-либо проверок,

Избирательной комиссией края были безоговорочно положены в основу принятого ею решения о недействительности результатов выборов, в которых приняло участие, согласно официальным данным, более миллиона избирателей.

В основу решения о признании выборов недействительными не могут быть положены выводы, основанные на предположениях и непроверенных данных. Избирательная комиссия должна исходить из презумпции действительности выборов, если не будут с достоверностью установлены нарушения, которые могут служить основанием для признания результатов выборов недействительными. В противном случае, произвольным принятием решения о недействительности выборов, основанного на предположениях и на не проверенных и не подтвержденных должным образом данных, под угрозу нарушения будут поставлены конституционные права граждан, принявших участие в голосовании на выборах.

По этому делу Красноярским краевым судом жалоба была удовлетворена. Решение Избирательной комиссии Красноярского края от 29 сентября 2002 года № 571 “Об определении результатов выборов Губернатора Красноярского края” было отменено, а на избирательную комиссию судом была возложена обязанность определить результаты выборов губернатора Красноярского края*.

Как отмечалось выше, решение вышестоящей избирательной комиссии об отмене решения нижестоящей избирательной комиссии

* См.: Решение Красноярского краевого суда от 1 октября 2002 года // СПС “Консультант-Плюс” (судебная практика). После вынесения судом этого решения Избирательная комиссия Красноярского края без достаточных для этого оснований вновь приняла решение о признании результатов выборов недействительными. Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 4 октября 2002 года повторное незаконное решение Избирательной комиссии Красноярского края было отменено, а выборы губернатора края были признаны состоявшимися и действительными. По заявлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации решением Красноярского краевого суда от 27 января 2003 года. Избирательная комиссия Красноярского края была расформирована. Верховный Суд Российской Федерации подтвердил законность и обоснованность расформирования краевой избирательной комиссии (см. определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2003 года по делу № 53Г03-8 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т.1. М., 2004. С. 464–466).

об итогах голосования, о результатах выборов и признании итогов голосования, результатов выборов недействительными должно быть надлежащим образом обосновано и мотивировано. В противном случае такое решение вышестоящей избирательной комиссии может быть признано судом незаконным.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 24 января 2003 года было признано незаконным решение окружной избирательной комиссии № 2 по выборам депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 9 декабря 2002 года “О признании недействительными результатов выборов по избирательному участку № 138” по причине его недостаточной обоснованности. Судом было установлено, что по итогам голосования на указанном избирательном участке участковой комиссией был составлен и сдан в окружную избирательную комиссию протокол, в котором было указано количество избирательных бюллетеней, полученных участковой комиссией – 2520, превышающее на 20 бюллетеней количество избирательных бюллетеней, фактически полученных этой комиссией от окружной комиссии. В связи с этим несоответствием окружная избирательная комиссия провела повторный подсчет голосов избирателей на участке № 138 и признала итоги голосования по участку недействительными. Однако окружная избирательная комиссия не обосновала и не мотивировала это решение. Так, данной комиссией не были изучены и отражены в своем решении следующие вопросы и возможные ответы на них: по какой причине возникло превышение числа бюллетеней; чем подтверждается это превышение; в результате каких нарушений при проведении голосования возникло сомнение о достоверности волеизъявления избирателей*.

В другом случае Верховным Судом Республики Северная Осетия – Алания было отменено постановление Центральной избирательной комиссии Республики от 6 июня 2003 года, которым были признаны недействительными результаты выборов депутата Парламента Республики по избирательному округу № 46. Суд пришел к выводу, что республиканская ЦИК не установила предусмотренных законом осно-

* Решение Санкт-Петербургского городского суда по данному делу было признано законным и оставлено без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2003 года № 78-Г03-13. (См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т.2. М., 2004. С. 189–191.)

ваний для признания выборов недействительными. В частности, суд не признал нарушением отсутствие в некоторых списках избирателей указание только года рождения избирателя в возрасте 18 лет, поскольку эти избиратели являлись военнослужащими, а в соответствии с Федеральным законом “О воинской обязанности и военной службе” в Российскую армию призываются граждане, достигшие 18 лет*.

Анализ судебной практики показывает, что при признании выборов недействительными избирательные комиссии не во всех случаях подробно обосновывают и мотивируют свои решения, а в отдельных случаях в противоречии с законом расширительно толкуют правовые и фактические основания административного признания недействительными итогов голосования и результатов выборов.

Особенности судебного признания выборов недействительными в связи с нарушениями законодательства о выборах кандидатами и избирательными объединениями. Как отмечалось выше, после установления итогов голосования, определения результатов выборов вышестоящей комиссией решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов может быть отменено только судом, либо судом может быть принято решение о внесении изменений в протокол комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и (или) в сводную таблицу. В последнем случае избирательная комиссия, составившая указанные документы, составляет новый протокол об итогах голосования, о результатах выборов с отметкой: “Повторный” и (или) новую сводную таблицу с отметкой: “Повторная”.

В соответствии с пунктом 1² статьи 77 Федерального закона об основных гарантиях суд соответствующего уровня, отменив решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, может принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей, если при проведении голосования или установлении его итогов, определении результатов выборов были допущены нарушения законов о выборах. В случае, если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, суд может признать итоги голосования, результаты выборов недействительными.

* См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т.2. М., 2004. С. 261–263.

Как видим, и здесь не каждое нарушение законодательства о выборах, допущенное в ходе проведения избирательной кампании, является само по себе достаточным основанием для отмены судом решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, поскольку судебная отмена решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов возможна при таких указанных в законе конкретных нарушениях, которые *не позволяют выявить действительную волю избирателей*. В прежнем Федеральном законе об основных гарантиях основания для отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов определялись с использованием формулировки “нарушения (действия или бездействие), которые не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей” (ст. 64). Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 15 января 2002 года отметил, что формулировка “достоверность результатов волеизъявления избирателей” позволяла правоприменителю отказываться при рассмотрении соответствующих споров от установления влияния обнаруженных существенных нарушений в ходе выборов на адекватное отражение действительной воли избирателей в итогах голосования, результатах выборов, что фактически приводило к отказу от эффективной судебной защиты избирательных прав граждан*. По мнению Конституционного Суда, при оценке выраженной на выборах воле избирателей на предмет ее действительности суды должны ориентироваться прежде всего на обеспечение реальных условий для подлинного свободного волеизъявления избирателей в ходе выборов, а не на простую формальную проверку характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов. Оценка адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей шире указанной формальной проверки и предполагает анализ обеспечения необходимых условий, существенно влияющих на свободное волеизъявление избирателей на конкретных выборах.

* См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

Отмена результатов выборов возможна, если судом будут установлены перечисленные в законе нарушения избирательного законодательства, которые привели к искажению характера выборов как свободных и подлинных выборов, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. При этом помимо качественных характеристик суд должен обосновать свое решение и соответствующими количественными характеристиками степени влияния допущенных нарушений на осуществленное коллективное волеизъявление на выборах. Одного перечисления большого числа допущенных нарушений законодательства о выборах недостаточно для отмены решения о результатах выборов, необходимо определение степени влияния этих нарушений на результаты выборов.

В статье 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав не закреплены четкие критерии, на основании которых должен делаться однозначный вывод о том, что определенное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей. В такой ситуации оценка нарушений законодательства о выборах основывается на анализе многих конкретных факторов. Рассматривая дело, суд должен произвести: а) оценку характера допущенных нарушений (насколько массовый и масштабный характер носят эти нарушения); б) оценку степени влияния допущенных нарушений на волеизъявление избирателей с учетом имеющихся количественных показателей состоявшегося голосования (нарушают они существенные условия свободного волеизъявления избирателей или нет; если нарушают, то в какой мере); в) результативную оценку (возможно в данной конкретной ситуации совершения нарушений выявить действительное волеизъявление избирателей или нет).

Основанием для судебной отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов являются следующие установленные судом обстоятельства:

а) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более чем 10 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом;

б) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

в) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, при проведении агитации вышли за рамки ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях (запрет на злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации), что не позволяет выявить действительную волю избирателей;

г) кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

Анализ судебной практики показывает, что одними из самых сложных являются избирательные споры, в которых результаты выборов оспариваются в связи с подкупом избирателей и злоупотреблением правом на предвыборную агитацию.

Как было отмечено, совершение правонарушения в виде *подкупа избирателей* выступает в качестве одного из оснований судебной отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов. При этом должно быть установлено, что указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей. Подкуп избирателей искажает действительное волеизъявление избирателей. Будучи подкупленным, избиратель голосует не свободно, а в угоду подкупивших его лиц в интересах того или иного кандидата или избирательного объединения.

В основе подкупа избирателей как правонарушения лежит установленный в рамках предвыборной агитации факт незаконной передачи (или обещание такой передачи) избирателю денежного или материального вознаграждения либо незаконное оказание ему услуги, которые выступают обязательным условием соответствующего варианта голосования этого подкупленного избирателя^{*}. Такая интерпре-

^{*} См.: Комментарий к Закону Иркутской области “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области” / Под ред. В.В. Игнатенко. Иркутск, 2004. С. 371–372.

тация подкупа избирателей находит отражение в судебной практике разрешения избирательных споров.

За последние годы судебной практикой сформулирован целый ряд положений об особенностях квалификации действий кандидатов и избирательных объединений в качестве подкупа избирателей. Обратим внимание на некоторые из них.

В судебном решении по одному из дел было особо отмечено, что при установлении подкупа избирателей обязательным условием является агитация за или против кандидата, просьба или требование голосовать за или против него^{*}.

В другом случае судом правильно подчеркивалось, что подкупом избирателей является не только сама передача избирателям денежных средств и других материальных благ, а также незаконное оказание им услуг, но и обещание передать им эти блага или оказать эти услуги^{**}.

При рассмотрении одного из избирательных споров Калужский областной суд установил, что вручение инвалидам бесплатных слуховых аппаратов в здании департамента социальной политики с участием кандидата С. как директора этого департамента и в рамках реализации областной целевой программы “Социальная защита населения” было запланировано до начала избирательной кампании. Суд пришел к выводу об отсутствии в данном случае признаков подкупа избирателей. Верховный Суд Российской Федерации подтвердил правильность такого вывода суда первой инстанции^{***}.

Организованный кандидатом для избирателей бесплатный концерт, в ходе которого осуществлялась предвыборная агитация, признается в судебной практике подкупом избирателей независимо от того, что расходы на проведение этого концерта были оплачены из средств избирательного фонда кандидата. В основе аргументации такого подхода лежит правильное утверждение о том, что концертная

^{*} См.: Обзор судебной практики по разрешению избирательных споров в период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва // Вестник ЦИК России. 2004. № 11. С. 75.

^{**} См.: Комментарий к Закону Иркутской области “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области”. / Под ред. В.В. Игнатенко. Иркутск, 2004. С. 372.

^{***} См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2004 года по делу № 85-Г03-8 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004. В 2 т. Т.1. М., 2005. С. 107.

деятельность не отнесена избирательным законодательством к массовым мероприятиям предвыборной агитации и при обычных условиях осуществляется для граждан на платной основе*.

По другому делу, рассмотренному Псковским областным судом, исполнение артистом песен на встречах с избирателями не было признано бесплатным концертом, то есть услугой. Как вытекает из материалов дела, заявитель указал, что в ходе предвыборных встреч кандидата С. с избирателями для них бесплатно давались концерты ансамблем “Малиновый звон”. Дав оценку собранным по делу доказательствам, суд пришел к выводу о том, что кандидат С. концертов, как таковых, не давал. Три участника этого ансамбля заключили с кандидатом С. договор на проведение агитационно-концертной деятельности в целях избрания этого кандидата депутатом. При этом артистами использовались лично принадлежащие им автомобильный транспорт и музыкальные инструменты. Песни исполнялись в промежутках между агитационными выступлениями. Судом было обращено внимание на то, что использование зарегистрированным кандидатом С. для проведения предвыборной агитации троих участников ансамбля не противоречит положениям Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, допускающего в период проведения избирательной кампании агитацию формами и методами, не запрещенными законом с привлечением иных лиц. Поэтому, по мнению суда, выступление артистов ансамбля “Малиновый звон” перед избирателями, имеющее целью создать положительный образ кандидата и побудить избирателей к голосованию за С., не является бесплатным концертом, то есть услугой, оказание которой может служить основанием для отмены регистрации кандидата. По данному делу Верховный Суд Российской Федерации оставил решение Псковского областного суда без изменения, а кассационную жалобу без удовлетворения**.

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 года по делу № 4-Г03-39 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т.1. М., 2004. С. 297.

** См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2004 года по делу № 91-Г03-13 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004. В 2 т. Т.1. М., 2005. С. 84–85.

Судебной практикой выработано правило о том, что при квалификации подкупа избирателей стоимость незаконно переданных товаров, выполненных работ или оказанных услуг не имеет правового значения. Так, удовлетворяя требование заявителя, Курский областной суд пришел к выводу о том, что избирательным объединением “Региональное отделение политической партии “РОДИНА” в Курской области” при проведении предвыборной агитации осуществлялся подкуп избирателей, выразившийся в бесплатном распространении среди избирателей автомобильных ароматизаторов. Последние не относятся к печатной продукции, не могут рассматриваться как значки, а являются товаром. Поэтому их бесплатное распространение среди избирателей в период предвыборной агитации суд расценил как подкуп избирателей. То обстоятельство, что стоимость автомобильного ароматизатора незначительна, суд счел не имеющим правового значения, поскольку с учетом положений пункта 2 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях при решении вопроса, имел ли место подкуп избирателей, не учитывается стоимость товара, работ, услуг. Такая позиция областного суда была признана Верховным Судом Российской Федерации правильной и обоснованной*.

В другом случае суд исходил из того, что полиэтиленовые пакеты могут быть печатными агитационными материалами и по этой причине не являются предметом подкупа избирателей. Разрешая избирательный спор, Ивановский областной суд признал необоснованным довод представителя заявителя о том, что полиэтиленовые пакеты являются товаром, который запрещен к распространению в агитационный период, поскольку пакеты фактически являются упаковочным материалом, изготовлены полиграфическим способом, в связи с чем отвечают всем признакам печатного материала. Верховный Суд Российской Федерации подтвердил законность и обоснованность такой позиции суда первой инстанции**.

Как уже подчеркивалось, основанием признания выборов недействительными является установление не любых фактов подкупа избирателей, совершенных избранным кандидатом или избирательным объединением, список кандидатов которого допущен к распре-

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2006 года по делу № 39-Г06-27 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

** См.: Определение Верховного суда Российской Федерации от 8 декабря 2005 года по делу № 7-Г05-19 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

делению депутатских мандатов, а только такого подкупа, который применительно к каждому конкретным выборам не позволяет вывить действительную волю избирателей. Определенный интерес в этом отношении представляет дело о признании недействительными результатов выборов депутата Государственного Совета Республики Коми по Приполярному избирательному округу № 12, рассмотренное Верховным Судом Республики Коми*.

В заявлении в суд указывалось, что генеральный директор ООО “Колванефть” Ш., избранный депутатом, в период проведения своей избирательной кампании совершил подкуп избирателей в г. Инта и Интинском районе Республики Коми. Этот подкуп выражался, по мнению заявителя, в распространении не основанной на соответствующих решениях и требованиях закона и реально не обеспеченной листовки-анкеты об отборе не менее 3500 желающих работать в находящихся на территории Интинского района подразделениях ООО “Колванефть” с переобучением лиц, прошедших конкурсный отбор. Отобранному работникам обещалась заработная плата в размере 12–15 тысяч рублей. Рассмотрев дело, суд пришел к выводу, что использование кандидатом Ш. обещания трудоустройства большого числа избирателей на высокооплачиваемую и приближенную к их месту жительства работу привело к искажению действительной воли значительного числа проживающих на указанной выше территории избирателей. При этом судом никакими данными не был обоснован вывод о значительном числе этой категории введенных в заблуждение избирателей. В решении суда по этому делу отсутствует какой-либо количественный анализ итогов голосования и результатов выборов. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 15 июля 2003 года решение Верховного Суда Республики Коми по данному делу было отменено, а само дело было направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей**.

Злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации, совершенное избранным кандидатом или избирательным объедине-

* См.: Решение Верховного Суда Республики Коми от 25 апреля 2003 года // Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. Ч. 3. М.: Зерцало-М, 2005. С. 883–887.

** См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 июля 2003 года по делу № 3-Г03-11 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

нием, выдвинувшим список кандидатов и допущенным к распределению депутатских мандатов, которое не позволяет выявить действительную волю избирателей, также является самостоятельным основанием отмены судом решения избирательной комиссии об итогах голосования и о результатах выборов. В соответствии с пунктом 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях агитационные материалы и выступления участников выборов не должны содержать призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, а также не должны быть направлены на пропаганду войны. Законодательством запрещена агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме. При этом следует учитывать, что не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости. Также действующим законодательством запрещена агитация, нарушающая законодательство об интеллектуальной собственности.

В судебной практике практически не встречаются дела о признании выборов недействительными исключительно на основании злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации. Как правило, участники избирательного процесса оперативно реагируют на факты совершения данного довольно серьезного нарушения законодательства о выборах. По указанной причине за это нарушение к виновным лицам применяются санкции преимущественно в виде отказа в регистрации или отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) и, разумеется, до дня голосования.

При разрешении избирательных споров о признании выборов недействительными в связи со злоупотреблением правом на агитацию следует учитывать опыт рассмотрения судами дел о нарушениях правил проведения предвыборной агитации. Несомненный интерес в этом отношении имеет данная Верховным Судом Российской Федерации трактовка агитации, направленной на возбуждение национальной и расовой неприязни или вражды, как деятельности, которая “выражается в распространении различных идей и взглядов, подрывающих доверие и уважение к определенной национальности или расе, вызывающих неприязнь или чувство ненависти к образу жизни, культуре, традициям, религиозным обрядам

граждан данной национальности или расы, при этом идеи и взгляды носят общий характер и не обращены к конкретной личности”. Кроме того, как было отмечено Верховным Судом, “агитация, направленная на возбуждение национальной, расовой неприязни или вражды, может выражаться в деятельности, направленной на унижение национального достоинства с целью унижить, оскорбить, показать неполноценность людей конкретной национальности, или пропагандирующая исключительность, превосходство одной нации над другой”^{*}. В последнем случае унижение достоинства представляет собой способ возбуждения вражды и ненависти в отношении соответствующих лиц^{**}.

С точки зрения особенностей толкования понятия “агитация, возбуждающая национальную ненависть и вражду” представляется целесообразным обратить внимание на определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2005 года (дело № 7-Г05-37)^{***}. Этим определением было признано законным и обоснованным решение Московского городского суда от 26 ноября 2005 года об отмене регистрации городского списка кандидатов в депутаты Московской городской Думы от регионального отделения политической партии “РОДИНА” в г. Москве. Фактические обстоятельства этого дела заключались в следующем. В рамках использования предоставленного бесплатного эфирного времени указанное избирательное объединение разместило на телеканалах “ТВ-Центр” и “ТВ Столица” видеоролик со слоганом “Очистим Москву от мусора”. Трансляция оспариваемого видеосюжета происходила в постоянном аудиосопровождении с ярко выраженными восточными национальными мотивами. При этом данные мелодии звучали до появления изображения на экране. На фоне звучащей восточной мелодии по осенней улице города шла молодая девушка славянской внешности с детской коляской. Крупным планом на экране было показано, как колеса коляски пере-

^{*} Определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2003 года по делу № 5-Г03-134 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

^{**} Подробно о правовых и психологических особенностях национальной, расовой, религиозной и социальной вражды см.: *Ратинов АР, Кроз МВ, Ратинова НА. Ответственность за разжигание вражды и ненависти. Психолого-правовая характеристика.* М., 2005.

^{***} См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2005 года по делу № 7-Г05-19 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

езжают брошенные на землю арбузные корки. Затем на экране появилось изображение сидящих троих черноволосых мужчин, которые, видя мимо проходящую девушку с коляской, с акцентом людей южного происхождения произнесли слова: “Понаехали тут”, бросив на землю арбузную корку, которая упала к ногам Д.О. Рогозина – председателя политической партии “РОДИНА”. Рогозин произнес фразу: “Убери за собой”, а рядом стоящий с ним человек наклонился к одному из мужчин, опустил руку на его плечо и спросил: “Ты русский язык понимаешь?”. Затем на экране появился слоган “Очистим Москву от мусора”, а голос за кадром произнес: “Очистим Москву!..”.

Суд первой инстанции оценил трансляцию этого видеосюжета как нарушение пункта 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях в виде агитации, возбуждающей социальную и национальную ненависть и вражду. Аналогичная оценка содержалась в целом ряде заключений, в том числе и в заключении доктора филологических наук профессора Е.Г. Борисовой, которая указала, что слова черноволосого гражданина “Понаехали тут”, обращенные к молодой светловолосой девушке, с наибольшей долей вероятности интерпретируются как проявление неравенства и неуважительного отношения к приезжим. Легкий акцент, с которым сказаны слова, вкупе с черными волосами говорящего могут рассматриваться как намек на южное происхождение. Дальнейшее хамское поведение – брошенная на землю корка арбуза – должно вызвать возмущение такими людьми. Слова двух человек: “Убери за собой. Ты русский язык понимаешь?” могут интерпретироваться как намек на нерусское происхождение черноволосого. Обращение на “ты” со стороны Рогозина и его товарища демонстрирует их превосходство над этими людьми. По мнению специалиста, общий слоган в устном исполнении “Очистим наш город”, в письменном – “Очистим Москву от мусора” может пониматься двояко. Можно понимать это как призыв убирать за собой мусор и требовать того же от других. Однако более вероятен переносный смысл: очистим Москву от нехороших людей, типа тех, которые показаны в ролике. Поэтому фраза “Очистим наш город от мусора” не может восприниматься иначе как призыв к действию по устранению лиц, показанных в ролике, то есть лиц нерусской национальности из города Москвы.

В судебной практике возникал и такой вопрос: следует ли считать злоупотреблением свободой массовой информации распростране-

ние кандидатом недостоверных сведений о себе и на этом основании признавать результаты выборов недействительными? В одном из своих определений Верховный Суд Российской Федерации счел правильным вывод суда первой инстанции о том, что распространение кандидатом о себе недостоверных сведений в информационных листовках с учетом положений пункта 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях и статьи 4 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации” нельзя расценивать как злоупотребление свободой массовой информации*.

Установленный законом перечень правовых оснований признания итогов голосования и результатов выборов недействительными является исчерпывающим. Суды не вправе расширять этот перечень или расширительно толковать его. Результаты выборов могут быть признаны недействительными только по основаниям, установленным законом.

В качестве примера незаконного расширения судом оснований признания выборов недействительными можно привести следующее дело. 25 февраля 2004 года Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации было отменено решение Самарского областного суда от 18 ноября 2003 года, которым были признаны недействительными выборы депутата в Самарскую Губернскую Думу третьего созыва по Кинельскому избирательному округу № 22**. Верховным Судом в качестве серьезного нарушения было отмечено, что областной суд при рассмотрении данного дела не исследовал вопросы о том, имелись ли существенные нарушения избирательного процесса, которые привели к искажению воли избирателей или воспрепятствовали бы ее адекватному отражению в итогах голосования. Удовлетворяя жалобу заявителя, областной суд сослался на показания свидетелей – жителей Кинельского избирательного округа № 22, которые полностью были лишены информации относительно отмены регистрации одного из кандидатов в депутаты накануне выборов, что не позволило им свободно выразить свое во-

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года по делу № 4-Г05-37 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

** См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2004 года по делу № 46-Г03-25 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004. Т. 2. М., 2005. С. 296–299.

леизъявление. Помимо этого областной суд исследовал итоги прошлых выборов по Кинельскому округу по выборам губернатора Самарской области за 1996 год, депутатов Самарской Губернской Думы за 1997 год, губернатора Самарской области за 2000 год и пришел к выводу о том, что явка избирателей по избирательному округу № 22 – 32,43 процента – очень низкая и несвойственная для данного округа. В подтверждение своих выводов областной суд также сослался на списки избирателей избирательного округа с их подписями, не согласных с результатами состоявшихся выборов. Верховный Суд обоснованно отметил в своем определении, что результаты выборов могут быть признаны недействительными только по основаниям, установленным законом. Указание областного суда на результаты прошлых выборов, на письменные обращения избирателей, не согласных с результатами выборов, в силу статьи 59 ГПК РФ не отвечают требованиям относимости и по своему содержанию для рассмотренного дела значения не имели.

По другому делу суд правильно отказал в удовлетворении заявления о признании результатов выборов недействительными на том основании, что избранный кандидат допустил так называемый “пассивный обман избирателей”. Суд счел несостоятельным довод заявителя о том, что кандидат, не указав в документах о том, что он был членом КПСС, не служил в армии, дважды был уволен с работы по инициативе администрации, тем самым допустил “пассивный обман избирателей”, и поэтому решение о результатах выборов подлежит отмене. При разрешении данного дела суд исходил из того, что в избирательном законодательстве отсутствует такое основание признания результатов выборов недействительными, как “пассивный обман избирателей”. Кроме того, указание приведенных выше сведений не является для кандидата обязательным в силу положений пункта 7 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях*.

Особенности судебного признания выборов недействительными в связи с нарушениями законодательства о выборах субъектами публичной власти. Самостоятельной группой правовых оснований признания итогов голосования и результатов выборов недействительными являются *нарушения избирательного законодательства, допущенные субъектами публичной власти* (ор-

* См.: Определение Верховного суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года по делу № 4-Г05-37 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

ганами государственной власти и их должностными лицами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, избирательными комиссиями и их должностными лицами).

В соответствии с пунктом 3 статьи 77 Федерального закона об основных гарантиях суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в муниципальном образовании, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, незаконного отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

Из обширной судебной практики обратим внимание на несколько избирательных споров, в которых результаты выборов оспаривались в связи с нарушениями законодательства о выборах со стороны избирательных комиссий.

Решением Иркутского районного суда Иркутской области от 7 ноября 2005 года общие результаты муниципальных выборов главы Листвянского муниципального образования были признаны недействительными*.

По итогам разрешения дела суд указал на следующее. При наличии жалоб по процедурам голосования, которые не были рассмотрены участковой избирательной комиссией № 472, а впоследствии и территориальной избирательной комиссией Иркутского района в установленном законом порядке, при наличии обоснованных сомнений в правильности составления протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования территориальная избирательная комиссия должна была назначить повторный подсчет голосов избирателей по участку № 472. Однако этого не было сделано.

* См.: Решение Иркутского районного суда от 7 ноября 2005 года по делу № 2-699 // Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений: В 2 т. Т. 2. Иркутск, 2006. С. 364–383. Определением Судебной коллегии Иркутского областного суда от 23 декабря 2005 года данное решение районного суда было оставлено без изменения (см.: Там же. С. 384–393).

Судом было установлено, что итоговое заседание участковой избирательной комиссии о подведении итогов голосования по участку № 472 не проводилось; протокол от 10 октября 2005 года № 1 на 4 часа 45 минут был подписан без соответствующего заседания, без рассмотрения поступивших жалоб, тогда как рассмотрение жалобы могло и исключить составление повторного протокола с теми нарушениями, которые были в дальнейшем допущены. В материалах дела имелось четыре варианта протокола № 1, содержание и время составления которых различались, в том числе по количеству бюллетеней, выданных избирателям в день голосования, что является грубейшим нарушением законодательства, поскольку исходя из наличия различных вариантов данного протокола № 1 невозможно выявить действительную волю избирателей. При подсчете бюллетеней, извлеченных из переносной урны, было установлено, что число бюллетеней, находящихся в урне, превышает число избирателей, сбросивших бюллетени в эту урну, что является основанием для признания всех бюллетеней недействительными. Участковая избирательная комиссия признала “лишний” бюллетень погашенным и включила этот бюллетень в строку 10 протокола.

Кроме того, судом было установлено, что один избиратель получил дважды избирательный бюллетень по выборам главы, один из которых участковая избирательная комиссия погасила как испорченный. Однако данные обстоятельства не нашли своего отражения в строках протокола № 1. Кроме того, из представленного суду подлинного протокола № 1, находящегося в участковой избирательной комиссии № 472, было видно, что протокол изначально заполнялся карандашом, затем в него были внесены исправления, что исключало на момент рассмотрения дела судом возможность установления первоначально внесенных сведений. Таким образом, суд пришел к выводу, что протокол № 1 составлен с нарушением требований закона.

Повторный протокол № 1, по мнению суда, также был составлен с нарушением требований закона, в связи с чем оба протокола суд признал недействительными. Согласно протоколу участковой избирательной комиссии от 10 октября 2005 года, составленному в 4 часа 45 минут, в строке 5 (число избирательных бюллетеней, выданных в день голосования) были проставлены цифры “454”. В повторном протоколе этой комиссии, составленном 10 октября 2005 года в 9 часов 30 минут, проставлены цифры “449”, то есть на 5 избирателей меньше.

Судом также было установлено, что один и тот же избиратель был учтен комиссией в разных строках протокола дважды – и в день голосования, и в строке для лиц, проголосовавших досрочно, что влечет изменение в протоколе числа 454 на 453. В этом случае объективно необъясненным осталось изменение числа в строке 5 первого и повторного протоколов участковой комиссии на 4 избирателя.

Не проведя итоговое заседание, не проверив контрольное соотношение строк, не рассмотрев поступившие жалобы, участковая избирательная комиссия передала протокол об итогах голосования в территориальную избирательную комиссию, где было произведено изменение данных протокола по строке 5. Это действие было произведено с грубейшим нарушением процедуры составления повторного протокола участковой комиссии: заседания комиссии по данному вопросу проведено не было; лица, присутствующие при первоначальном подсчете голосов, не были извещены о времени и месте составления повторного протокола об итогах голосования; “повторный” протокол был подписан не в результате проведения участковой комиссией заседания, а сначала одними членами комиссии, а впоследствии – другими членами комиссии без проведения заседания комиссии.

Как известно, по общим правилам, протоколы об итогах голосования составляются с учетом сведений о количестве избирательных бюллетеней, выданных избирателям в соответствии со списком избирателей. Судом было установлено, что указанный список был вскрыт при составлении повторного протокола. На момент вскрытия в нем не было указано общее количество выданных бюллетеней, то есть последняя страница списка не была заполнена; и цифры на этой странице, в том числе “449”, были внесены позднее. Из представленного суду подлинного списка избирателей следовало, что число избирателей, проголосовавших в день голосования, составляет 449. Однако в материалах дела имелся акт передачи избирательной документации, в том числе и списка избирателей, где было указано, что в списке избирателей число проголосовавших в день голосования – 489. В связи с этим представленный суду список избирателей вызвал у суда обоснованное сомнение.

Судом было указано, что поскольку к списку избирателей был возможен доступ посторонних лиц, то с достоверностью установить, соответствует ли список избирателей, представленный суду и исследованный в судебном заседании в подлиннике, списку, на основе кото-

рого участковая избирательная комиссия определила количество выданных избирательных бюллетеней при определении итогов голосования, невозможно. Кроме того, список избирателей, представленный суду, был составлен с нарушением требований закона: список не подписан секретарем участковой избирательной комиссии; в списке имеются записи, выполненные карандашом, которые впоследствии были исправлены на чернила; к списку не приложены официальные данные, на основании которых лица были исключены из списка избирателей; в список включены лица без точного места жительства.

В основу решения территориальной избирательной комиссии о результатах выборов был положен незаконно составленный повторный протокол участковой комиссии, которым число проголосовавших в помещении для голосования было уменьшено с 454 до 449, то есть на 5 человек. С учетом того, что разница в числе голосов, поданных за кандидатов М. и К., составила всего 3 голоса, и даже того, что один и тот же избиратель был дважды учтен в разных строках протокола, установленные нарушения законодательства о выборах не позволили выявить действительную волю избирателей. Решение суда по данному делу обжаловалось в кассационном порядке и было оставлено вышестоящим судом в силе.

При разрешении другого избирательного спора судом первой инстанции была допущена ошибка. Кандидат в депутаты думы Байкальского муниципального образования П. обратился в Слюдянский районный суд Иркутской области с заявлением о признании незаконными протокола участковой избирательной комиссии № 1057 и решения окружной избирательной комиссии № 3 по выборам депутатов думы Байкальского муниципального образования по многомандатному избирательному округу № 3.

В судебном заседании было установлено, что члены участковой избирательной комиссии № 1057 разделились на четыре группы, по два человека в каждой, и одновременно вели подсчет голосов, разделив все избирательные бюллетени на четыре пачки. По мнению суда, Федеральный закон об основных гарантиях не допускает одновременного оглашения двух и более бюллетеней и одновременный подсчет избирательных бюллетеней из разных пачек. Суд усмотрел, что при указанном порядке подсчета голосов были созданы условия, при которых доверенному лицу С. визуально наблюдать каждый избирательный бюллетень не представлялось возможным, так как он вынужден был переходить от одной группы к другой. Указанное нарушение,

по мнению суда, явилось существенным и не позволяющим выявить действительную волю избирателей. У суда также возникли сомнения в правильности подсчета голосов, поскольку разница в голосах между избранным кандидатом и заявителем составила 4 голоса.

При изложенных обстоятельствах суд пришел к убеждению, что протокол участковой избирательной комиссии № 1057 следует признать недействительным, а поскольку на основании его результатов принято решение окружной избирательной комиссии № 3, то и это решение следует признать недействительным и провести повторный подсчет голосов. Однако в резолютивной части решения суд ограничился лишь признанием недействительными оспариваемых протокола и решения. Отменяя указанное решение, Судебная коллегия по гражданским делам Иркутского областного суда в своем определении указала следующее. Признавая решение окружной избирательной комиссии незаконным, суд исходил из незаконности решения участковой избирательной комиссии, допустившей нарушения при подсчете голосов. Однако суд не указал, каким образом это нарушение препятствует выявлению действительной воли избирателей, поскольку сама по себе разница поданных голосов за кандидатов в 4 голоса не может служить достаточным основанием для признания результатов выборов недействительными*.

В судебной практике встречается немало дел, в которых заявителями ставился вопрос о признании выборов недействительными на том основании, что избирательный бюллетень не соответствовал установленным законом требованиям. Как известно, несоответствие избирательного бюллетеня установленным требованиям не указано в пункте 2 статьи 77 Федерального закона об основных гарантиях в качестве самостоятельного основания признания выборов недействительными. Поэтому признание незаконным решения избирательной комиссии о результатах выборов в рассматриваемом случае возможно лишь при наличии оснований, предусмотренных пунктом 3 статьи 77 Федерального закона об основных гарантиях. Данный пункт помимо указания на ряд конкретных нарушений содержит ссылку и на “другие нарушения избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей”. Само по себе формальное несоответствие избирательно-

* См.: Определение Иркутского областного суда от 21 декабря 2005 года по делу № 33-3924-05 // Вестник Избирательной комиссии Иркутской области. 2006. № 6. С. 16–17.

го бюллетеня установленным законом требованиям не является достаточным основанием для признания соответствующих выборов недействительными.

Показательным в этом отношении является дело, рассмотренное Верховным Судом Республики Удмуртия в декабре 2003 года. Заявитель просил суд признать незаконным решение окружной избирательной комиссии о результатах выборов депутата Государственного Совета Удмуртской Республики по избирательному округу № 85 на том основании, что в тексте избирательного бюллетеня на удмуртском языке было указано неверное основание регистрации кандидатов (избирательный залог вместо выдвижения избирателями). Заявитель полагал, что избиратели, прочитавшие такой бюллетень, были введены в заблуждение. Однако доказательств того, что несоответствие избирательного бюллетеня установленным требованиям повлияло на результаты выборов и не позволило выявить действительную волю избирателей, заявителем представлено не было. Более того, судом было отмечено, что избирателей удмуртской национальности, не владеющих русским языком, на территории избирательного округа практически нет. Суд правильно указал в своем решении, что само по себе указание в тексте бюллетеня на удмуртском языке о регистрации в качестве кандидата на основании избирательного залога не могло создать отрицательное мнение о нем у избирателей, является надуманным и безосновательным, так как порядок регистрации на основании избирательного залога предусмотрен законом.

Поэтому нет оснований говорить о том, что подобная информация о порядке регистрации кандидата негативно характеризует самого кандидата в депутаты. Верховным Судом Российской Федерации была признана законность решения суда первой инстанции по данному делу*.

По другому делу судом был сделан вывод о том, что содержание под стражей кандидата в депутаты, ограничивающее его возможности по ведению предвыборной кампании, не является достаточным основанием для признания результатов выборов недействительными.

* См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2004 года по делу № 43-Г04-1 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004. Т. 2. М., 2005. С. 308–311. См. также: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 июля 2004 года по делу № 43-Г04-19 // Там же. С. 330–332.

Решением Верховного Суда Российской Федерации было оставлено без удовлетворения заявление К. об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 9 декабря 2005 года № 162/1065-4 об установлении результатов повторных дополнительных выборов депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва по Преображенскому одномандатному избирательному округу № 199*.

К. обратился в Верховный Суд с указанным выше заявлением, сославшись на то, что в ходе избирательной кампании в результате бездействия Центральной избирательной комиссии были допущены нарушения его избирательных прав как кандидата в депутаты, которые не позволили, по его мнению, выявить действительную волю избирателей по Преображенскому одномандатному избирательному округу. В частности, в связи с содержанием под стражей в период избирательной кампании систематически нарушались его права на равные условия осуществления избирательной деятельности по сравнению с другими кандидатами в депутаты. Он был лишен возможности встречаться со своими доверенными лицами, лично участвовать в предвыборной агитации, самостоятельно определять ее формы и методы, беспрепятственно выпускать и распространять аудиовизуальные агитационные материалы, выступать по телевидению и радио перед избирателями и принимать участие в проводимых массовых предвыборных мероприятиях.

Суд пришел к выводу о том, что каких-либо предусмотренных законом оснований для отмены оспариваемого постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об установлении результатов повторных дополнительных выборов депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва по Преображенскому одномандатному избирательному округу № 199 не имеется. Довод заявителя о том, что нарушение со стороны Центральной избирательной комиссии его права на участие наравне с другими кандидатами в агитационных мероприятиях, проводимых с использованием средств массовой информации, а также лишение возможности проведения предвыборной агитации с его личным участием не могли не повлиять на итоги голосования и не позволили выявить действительное волеизъявление избирателей, не может быть признан состоятельным.

* См.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 года по делу № ГКПИ-06-69 // СПС «КонсультантПлюс» (судебная практика).

Осуществление заявителем указанных выше предвыборных агитационных мероприятий в условиях содержания под стражей в следственном изоляторе фактически связано с его перемещением за пределы территории следственного изолятора, что нормами избирательного законодательства не регулируется и решается в каждом конкретном случае соответствующими должностными лицами с учетом требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Федерального закона “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”, а также Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 октября 2005 года № 189.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не наделена полномочиями по выдаче разрешений на встречи обвиняемого с доверенными лицами, освобождению его от ознакомления с материалами дела, разрешению вопросов о перемещении обвиняемого, обладающего статусом кандидата в депутаты, за пределы следственного изолятора для проведения им агитационных мероприятий, а также давать какие-либо указания должностным лицам органов прокуратуры. Учитывая, что в период проведения избирательной кампании заявитель на законном основании находился под стражей и в изменении избранной меры пресечения следственными органами ему было отказано, он вправе был избрать в связи с этим такие формы и методы предвыборной агитации, которые ему были доступны в условиях содержания под стражей, предусматривающих ограничение определенных прав и свобод лица, в отношении которого избрана такая мера пресечения.

По этому делу суд не согласился и с утверждением заявителя о том, что ограничение его права на проведение предвыборной агитации не позволило выявить действительное волеизъявление избирателей, поскольку оно основано лишь на предположениях заявителя и ничем не подтверждено. Из протокола № 1 окружной избирательной комиссии и сводной таблицы № 1, которые заявителем в судебном порядке не оспорены, усматривается, что за кандидата в депутаты Ш. проголосовало 55 329 избирателей, а за кандидата в депутаты К. – 44 167 избирателей, то есть избиратели таким образом выразили свою волю, большинство из которых отдали предпочтение кандидату Ш. При этом каких-либо данных, подвергающих сомнению действительную волю избирателей, судом не установлено.

При рассмотрении избирательных споров о недействительности выборов следует также учитывать, что избрание гражданина депутатом или выборным должностным лицом является юридическим результатом конкретных выборов.

Избранный кандидат не может нести ответственность за нарушения законодательства о выборах, совершенные в интересах неизбранных кандидатов.

В этой связи не могут служить основанием для отмены решения о результатах выборов нарушения избирательного законодательства, имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам голосования кандидатов либо совершенные в интересах последних.

Глава 7

Вопросы административной ответственности за нарушения законодательства о выборах в судебной практике

Анализ практики привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства о выборах на современном этапе свидетельствует о снижении роста нарушений в сфере реализации избирательного законодательства в целом. К примеру, в 2006 году по сравнению с 2005 годом количество выявленных прокурорами нарушений сократилось с 8848 до 7565.

В 14 субъектах Российской Федерации 11 марта 2007 года прошли выборы в законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации и в 72 – в органы местного самоуправления. В период этих избирательных кампаний органами прокуратуры выявлено более 500 нарушений законодательства, возбуждено свыше 250 дел об административных правонарушениях. Вместе с тем нарушений, которые могли бы повлиять на общие итоги выборов, выявлено не было.

Согласно положениям действующего в Российской Федерации законодательства субъектами административного правонарушения являются физические лица (в том числе должностные) и юридические лица (организации).

Общим субъектом административного правонарушения признаются вменяемые, достигшие 16 лет, граждане России.

Специальным субъектом выступают должностные лица, родители несовершеннолетних детей, находящиеся на территории нашей страны иностранные граждане, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, и лица без гражданства.

В силу норм статьи 2.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) ответственность за административное правонарушение наступает с 16 лет. Однако применительно к избирательным правоотношениям необходимо учи-

тывать, что в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Федерального закона об основных гарантиях участвовать в предусмотренных законодательством о выборах избирательных действиях вправе гражданин Российской Федерации, которому исполнилось либо исполнится на день голосования 18 лет. Указанные лица могут быть привлечены к административной ответственности в общем порядке, если не указан специальный субъект.

Лица, не достигшие на день голосования 18 лет, могут быть привлечены к административной ответственности с учетом характера правонарушения лишь по некоторым статьям КоАП РФ (5.11, 5.12, 5.14, 5.20, 5.56).

В примечании к статье 2.4 КоАП РФ дается понятие должностного лица, которым является лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных или муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что руководители и другие работники иных организаций, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Специальные субъекты административной ответственности указываются в самой статье КоАП РФ. Такие лица обладают определенным статусом: кандидаты, зарегистрированные кандидаты, уполномоченные представители избирательных объединений (в том числе по финансовым вопросам), а также лица, замещающие государственную должность субъекта Российской Федерации, выборные муниципальные должности, государственные или муниципальные служащие.

Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Феде-

рации” изменены редакции 23 статей КоАП РФ (ст. 5.6–5.9, 5.11–5.13, 5.15, 5.17–5.21, 5.24, 5.25, 5.27, 5.46–5.52), введено три новых состава, предусматривающих административную ответственность за нарушение законодательства о выборах (ч. 2 ст. 5.3, ч. 2 ст. 5.5, ст. 5.56).

В настоящее время протоколы об административных правонарушениях вправе составлять следующие должностные лица:

по статьям 5.3–5.5, 5.8–5.10, 5.12, 5.15, 5.17–5.20, 5.47, 5.50, 5.51, 5.56 КоАП РФ – члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями (ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ);

по статьям 5.6, 5.10, 5.11, 5.12, 5.14–5.16, 5.22, 5.47, 5.49 КоАП РФ – должностные лица органов внутренних дел (милиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);

по статьям 5.5, 5.10, 5.11, 5.13, 5.51 КоАП РФ – должностные лица органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации (п. 58 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);

по статьям 5.5, 5.10, 5.11, 5.13 КоАП РФ – должностные лица органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания (п. 60 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);

по статье 5.21 Кодекса – инспектора Счетной палаты Российской Федерации (абзац 3 ч. 5 ст. 28.3 Кодекса).

Таким образом, по ряду статей (5.5, 5.10, 5.12, 5.15, 5.47, 5.51) право на составление протокола об административном правонарушении имеют, помимо уполномоченных членов избирательных комиссий, и другие должностные лица.

Однако данное обстоятельство не может служить основанием для избирательной комиссии в случае поступления к ней обращения с приведением фактов, содержащих признаки административного правонарушения, направлять такие обращения иным должностным лицам для составления протокола, кроме случаев, когда у комиссии, в отличие от иного органа, уполномоченного на составление протоколов об административных правонарушениях, отсутствуют правовые средства для оперативного, полного и всестороннего установления фактов, свидетельствующих о правонарушении (в том числе в связи с необходимостью проведения административного расследования).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52 Кодекса, вправе возбуждать прокурор (ст. 28.4 КоАП РФ). Прокурором может быть

возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном любой статьей Кодекса.

Поводы к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56. КоАП РФ, указаны в части 1 статьи 28.1 КоАП РФ:

непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных частью 1 статьи 28.1 КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

При поступлении обращения, содержащего сведения об административном правонарушении, в избирательную комиссию рекомендуем в целях более объективного подхода рассматривать такое обращение на заседании комиссии с принятием соответствующего решения и последующим поручением уполномоченному члену избирательной комиссии, комиссии референдума составить протокол об административном правонарушении немедленно, либо при необходимости выяснения дополнительных обстоятельств – в течение двух суток с момента вынесения указанного решения, либо вынести определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Сроки составления протокола об административном правонарушении предусмотрены частями 1, 2 статьи 28.5 КоАП РФ.

Срок давности привлечения к административной ответственности по делам о нарушениях законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах составляет один год (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).

Срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков – со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаруже-

ния правонарушения). В случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности исчисляется со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности.

Вопросы применения КоАП РФ изложены в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях”, а также в Рекомендациях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 сентября 2006 года.

В пункте 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 указано, что срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушения, по которым предусмотренная нормативным правовым актом обязанность не была выполнена к определенному в нем сроку, исчисляется с момента наступления указанного срока.

Анализ сообщений избирательных комиссий 72 субъектов Российской Федерации позволил выявить тенденции административной практики за 2005 год в рассматриваемой сфере правоотношений. По имеющимся данным, всего за указанный период уполномоченными членами избирательных комиссий возбуждено 263 дела об административных правонарушениях, связанных с выборами и референдумами.

В ряде субъектов Российской Федерации в 2005 году не проводилось избирательных кампаний: в Республике Ингушетия, Республике Калмыкия, Алтайском, Краснодарском, Ставропольском краях, Вологодской, Калининградской, Камчатской, Курской, Липецкой, Мурманской, Пензенской, Псковской, Сахалинской областях.

В некоторых регионах члены избирательных комиссий не использовали право составления протоколов об административных правонарушениях. Это республики Алтай, Бурятия, Карелия, Кабардино-Балкарская Республика, Коми, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Приморский край, Астраханская, Брянская, Воронежская, Иркутская, Калужская, Кемеровская, Нижегородская области, Хабаровский край и др.

При этом наблюдалась тенденция роста числа субъектов Российской Федерации, в которых избирательные комиссии не используют право составления протоколов – за период с 2002 года по 2004 год

этот показатель охватывал 20 регионов, тогда как только за 2005 год, по предварительным данным, он составил 32. Однако это не означает снижение количества либо отсутствие нарушений избирательного законодательства в указанных субъектах, учитывая их латентность. Например, в Республике Коми в 2005 году прокурорами выявлено 76 нарушений законов об избирательных правах, в Приморском крае – 56, в Брянской области – 94, в Иркутской области – 207, в Оренбургской области – 225, в Ярославской области – 143.

Наименьшее число протоколов составлено уполномоченными членами избирательных комиссий следующих субъектов Российской Федерации: по одному протоколу в республиках Мордовия, Саха (Якутия), Хакасия, Магаданской области; в Смоленской, Новосибирской, Пермской областях – по 2 протокола, в Архангельской области – 3, в Республике Башкортостан – 4.

Большинство нарушений в рассматриваемой сфере правоотношений выявлено членами избирательных комиссий Ростовской области – 71, Московской области – 39, Волгоградской области – 34, Ульяновской области – 20, Ленинградской области, Ямало-Ненецкого автономного округа – по 12.

Обратимся к правовой квалификации правонарушений, выявленных членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченными избирательными комиссиями составлять 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 КоАП РФ.

Общее количество составленных протоколов распределяется следующим образом:

131 – по статье 5.12 КоАП РФ (*изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах*);

64 – по статье 5.5 КоАП РФ (*нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов, референдумов*);

60 – по части 1 статьи 5.17 КоАП РФ (*непредоставление отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума*);

24 – по статье 5.10 КоАП РФ (*проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах*);

9 – по статье 5.8 КоАП РФ (*нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях*);

8 – по статье 5.18 КоАП РФ (*незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума*);

6 – по статье 5.9 КоАП РФ (*нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности*);

6 – по статье 5.47 КоАП РФ (*сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом*).

Наименьшее количество нарушений зафиксировано по следующим составам КоАП РФ:

3 – по статье 5.51 КоАП РФ (*нарушение организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы или оказывающими услуги по изготовлению агитационных печатных материалов, правил изготовления агитационных печатных материалов*);

2 – по статье 5.3 КоАП РФ (*неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума; непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума*);

2 – по части 2 статьи 5.17 КоАП РФ (*непредоставление, не предусмотренное законом неполное предоставление либо несвоевременное предоставление председателем избирательной комиссии, комиссии референдума в средства массовой информации для опубликования сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, фондов референдума либо финансовых отчетов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений*).

Ни одного протокола не составлено по основаниям следующих статей КоАП РФ:

статья 5.4. Нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума;

статья 5.15. Нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании, подготовки и проведения референдума;

статья 5.19. Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума;

статья 5.20. Незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам;

статья 5.52. Невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий.

статья 5.56. Нарушение порядка и сроков представления и хранения документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума.

Таким образом, зафиксированными, по данным избирательных комиссий, являлись, в основном, нарушения, выражающиеся в изготовлении, распространении или размещении агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах.

Между тем анализ практики прокурорского надзора в период выборов в законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления, прошедших 11 марта 2007 года показал, что нарушения закона были связаны, прежде всего, с несоблюдением порядка составления списков избирателей, проведения предвыборной агитации, формирования избирательных фондов. Кроме того, необходимо отметить, что в целом в период избирательных кампаний нарушения закона допускаются на всех стадиях избирательного процесса различными участниками избирательного процесса, в том числе и членами избирательных комиссий различных уровней.

Например, в 2007 году прокурорами возбуждались дела об административных правонарушениях в отношении членов избирательных комиссий по следующим статьям КоАП РФ:

статья 5.10 КоАП РФ (проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах);

статья 5.11 КоАП РФ (проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом);

статья 5.6 КоАП РФ (нарушение прав наблюдателя);
статья 5.22 КоАП РФ (незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня);
статья 5.24 КоАП РФ (нарушение установленного законом порядка подсчета голосов).

Факты нарушения закона членами избирательных комиссий требуют всестороннего анализа в целях разработки механизмов по их своевременному предотвращению в дальнейшем.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос **о соблюдении уполномоченными членами избирательных комиссий требований, предъявляемых КоАП РФ к составлению протоколов об административных правонарушениях.**

Согласно статье 28.2. КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении указываются:

дата и место его составления;

должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;

сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;

фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие;

место, время совершения и событие административного правонарушения;

статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение;

объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу **разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.**

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, **должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении.** Указанные лица вправе представить объяснения и за-

мечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. **В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.**

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Следует констатировать, что на современном этапе не во всех случаях исполняются перечисленные положения закона – не снижается количество возвращенных судом протоколов в силу части 4 статьи 29.4 КоАП РФ, согласно которому на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении суд выносит определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, а также в случаях составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела.

Например, единственный протокол, составленный в 2005 году членом избирательной комиссии Магаданской области об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.5 КоАП РФ в отношении МУ “Студия телевидения”, возвращен судом, так как составлен с нарушениями положений статьи 28.2 КоАП РФ: отсутствовали данные о том, когда, где, в какое время, в каком объеме и какого содержания материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, были опубликованы указанным юридическим лицом. Суд указал, что имеющиеся в протоколе ссылки на договоры с кандидатами в депутаты Магаданской областной Думы не свидетельствуют о факте предоставления эфирного времени указанным лицам, размещении предвыборных агитационных материалов и нарушении законодательства о выборах, так как отсутствуют доказательства исполнения этих договоров. Также не ясно, кому из перечисленных в протоколе лиц было предоставлено эфирное время,

когда, в каком объеме, какие агитационные материалы были опубликованы (обнародованы). Таким образом, из содержания протокола об административном правонарушении не усматриваются место, время совершения и событие административного правонарушения.

Нарушения положений части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, допущенные при составлении протокола и неполнота представленных материалов в соответствии с пунктом 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ”, являются существенными недостатками, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела судом.

Общее число возвращенных судом протоколов за период с 2002 по 2004 год – 46, тогда как только в 2005 году зафиксировано 32 протокола, оформленных с нарушением установленных правил, что характеризует тенденцию роста этого показателя, негативно влияющую на обеспечение законности в сфере избирательных правоотношений.

В 2005 году судами прекращено 67 дел об административных правонарушениях, возбужденных членами избирательных комиссий, из них 24 – по статье 2.9 КоАП РФ, согласно которой при малозначительности совершенного административного правонарушения судья вправе освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

6 марта 2005 года в п. Чертково Ростовской области Васильченко В.П., являясь редактором газеты “Путевка”, в нарушение порядка опубликования материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, в том числе агитационных материалов, в №30 указанной газеты опубликовал статью “Как депутатов района приняли за “своих” и “обманули”. 10 марта 2005 года решением ТИК статья признана агитационной, нарушающей статью 37 Областного закона.

Вина Васильченко подтверждена материалами дела: протоколом об административном правонарушении от 10 марта 2005 года.

Действия Васильченко суд квалифицировал по статье 5.5 КоАП РФ – нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, в том числе агитационных материалов.

При назначении наказания суд учел наличие смягчающих ответственность обстоятельств, предусмотренных статьей 4.2 КоАП РФ – раскаяние лица, совершившего правонарушение, принял во

внимание, что правонарушение совершено впервые, тяжкие последствия причинены не были; отсутствиеотягчающих обстоятельств, предусмотренных статьей 43 КоАП РФ.

Суд счел возможным применить в данном случае статью 2. 9 КоАПРФ и освободить редактора газеты от административной ответственности в силу малозначительности совершенного административного правонарушения, ограничившись устным замечанием. Таким образом, производство по данному делу было прекращено.

Однако большинство дел прекращено судом в связи с отсутствием состава административного правонарушения. За период с 2002 по 2004 год в суды направлен 681 протокол, административное производство прекращено по 266 делам.

26 июня 2005 года председателем ТИК г. Октябрьского Республики Башкортостан составлен протокол по факту размещения агитационного листка кандидата Г. в день выборов в помещении избирательного участка, распространения таких же агитационных листков по месту жительства избирателей в день выборов, то есть совершения правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 5. 10 КоАП РФ.

Суд, опросив свидетелей (председателя участковой избирательной комиссии, граждан, наблюдателя) и изучив материалы дела, установил, что факт проведения предвыборной агитации 26 июня 2005 года в помещении данного избирательного участка путем размещения агитационного листка в свою пользу со стороны Г. не подтвердился.

На основании части 2 статьи 24,5, статей 29,9, 29.10 КоАП РФ, производство по делу прекращено за отсутствием состава правонарушения, предусмотренного статьей 5.10 КоАП РФ.

Наибольшее число прекращенных судом дел в 2005 году зафиксировано в следующих субъектах Российской Федерации: Владимирская область – 10 (т. е. по всем возбужденным делам); Волгоградская область – 10 (из 34 дел, направленных в суд); Ульяновская область – 18 (из 20 дел, направленных в суд, в том числе 12 по ст.2.9 КоАП РФ в связи с малозначительностью правонарушения); Республика Башкортостан – 3 (из 4 дел, направленных в суд); Ямало-Ненецкий автономный округ – 4 (из 12).

Заслуживает внимания опыт работы избирательных комиссий Ростовской области, где их членами направлен в суд 71 протокол об административных правонарушениях, из которых производство прекращено лишь по 3 делам; Московской области – прекращено 5 из 39 дел; Ленинградской области – прекращено 1 из 12 возбужденных дел.

Исходя из общих данных за период с 2002 года по 2005 год следует отметить эффективную деятельность Избирательной комиссии Ростовской области, добившейся высоких результатов в привлечении правонарушителей к административной ответственности. В 2005 году в этом субъекте Российской Федерации совокупный размер наложенных судом штрафов по делам, возбужденным членами избирательных комиссий, составил 273 200 рублей.

В 2005 году к административной ответственности за правонарушения в сфере избирательных правоотношений по делам, возбужденным членами избирательных комиссий, привлечено 215 субъектов, в том числе 117 граждан, 46 должностных лиц, 18 юридических лиц. Совокупный размер наложенных судом штрафов, по имеющимся данным, составил в 2005 году более 800 000 рублей.

Наибольшее число субъектов (91) привлечено по статье 5.12 КоАП РФ (изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах); 43 – по статье 5.5 КоАП РФ; 14 – по части 1 статьи 5.17 КоАП РФ.

Отдельные вопросы применения судами законодательства об административных правонарушениях имеют существенное значение для совершенствования работы избирательных комиссий в рассматриваемой сфере правоотношений.

По данным Избирательной комиссии Пермской области, в 2005 году проходили следующие выборы: 9 выборов глав местного самоуправления; 5 выборов депутатов представительных органов местного самоуправления; 15 дополнительных и повторных выборов депутатов представительных органов местного самоуправления по избирательным округам; первые выборы 21 главы и депутатов 283 представительных органов вновь образованных городских и сельских поселений. В период проведения указанных выборов основная нагрузка по привлечению к административной ответственности легла на органы прокуратуры. Анализ практики показал, что избирательные комиссии по поступившим заявлениям о фактах нарушения закона принимали решение о направлении материалов в прокуратуру или органы внутренних дел для проведения дополнительной проверки, установления лиц, совершивших правонарушение, и составления протокола об административном правонарушении.

Так, прокуратурами городов и районов Пермской области вынесено 42 постановления о привлечении к административной ответст-

венности, в том числе по: части 1 статьи 5.5 КоАП РФ (нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов) – 1, статье 5.11 (проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом) – 1, статье 5.12 (изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах) – 38, статье 5.16 (подкуп избирателей либо осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах) – 1, статье 5.18 (незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения) – 1.

Избирательные комиссии Пермской области занимали пассивную позицию и практически не использовали право составления протоколов об административных правонарушениях. По данным, представленным Пермской областной избирательной комиссией, в период выборов 2005 года избирательными комиссиями всех уровней составлено всего два протокола об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.10 КоАП РФ (проведение предвыборной агитации вне агитационного периода). Виновные лица привлечены судом к административной ответственности в виде штрафа.

Так, 26 февраля 2005 года в 10 часов 30 минут в программе “ТРК Кунгур” “Город новостей” были показаны агитационные ролики кандидатов в депутаты Кунгурской городской Думы. Своими действиями, выразившимися в трансляции агитационных роликов после завершения агитационного периода, главный редактор “ТРК Кунгур” Берклунд Е.Ф. совершила правонарушение, ответственность за которое предусмотрена статьей 5.10 КоАП РФ. Берклунд Е.Ф. вину признала полностью. Вина также подтверждена материалами дела. Руководствуясь статьями 29.9–29.10 КоАП РФ, суд вынес постановление о привлечении виновного лица к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного статьей 5.10 КоАП РФ, назначив наказание в виде административного штрафа в размере двадцати МРОТ, то есть 2000 рублей (в настоящее время в КоАП РФ Федеральным законом от 22 июня 2007 года № 116-ФЗ внесены изменения, согласно которым исключено исчисление административного штрафа в МРОТ (минимальный размер оплаты труда). – С. III.)

Как было указано выше, значительное число дел об административных правонарушениях возбуждалось в связи с изготовлением,

распространением или размещением агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах (ст. 5.12 КоАП РФ). Так, в Белгородской области членами избирательных комиссий возбуждено 7 дел по статье 5.12 КоАП РФ, из них три дела рассмотрены судом; в Ростовской области судом рассмотрено 22 дела, в Волгоградской области – 14 дел указанной категории.

Гр. Д., являясь кандидатом в депутаты Белгородской областной Думы четвертого созыва по Белгородскому одномандатному избирательному округу, заказала в типографии г. Воронежа печатный агитационный материал, тиражом 5000 экземпляров “Спецвыпуск с логотипом “МК” в Белгороде”. Указанный агитационный материал был оплачен из средств избирательного фонда кандидата Д., что подтверждено платежным поручением. В данном печатном агитационном материале в статье “Демократия без оппозиции – блеф” размещено фото с изображением председателя Избирательной комиссии Белгородской области, находящегося на своем рабочем месте, и кандидата в депутаты Д. При этом Д. не представлено в окружную избирательную комиссию Белгородского городского одномандатного избирательного округа согласие председателя Избирательной комиссии Белгородской области на использование его изображения в печатных агитационных материалах кандидатов, избирательных объединений в период подготовки и проведения указанных выборов. Печатный агитационный материал также не содержал полных выходных данных о заказчике, предусмотренных пунктом 2 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях, частью 2 статьи 62 Избирательного кодекса Белгородской области. Вина виновности Д. в совершении правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.12 КоАП РФ (изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах) подтверждена в суде следующими доказательствами: протоколом об административном правонарушении, определением о возбуждении дела об административном правонарушении, договором на изготовление полиграфической продукции, платежным поручением, печатными агитационными материалами. Постановлением мирового судьи Д. назначено административное наказание в виде штрафа в размере 10 МРОТ – 1000 рублей в доход государства.

Самыми типичными административными правонарушениями на выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской облас-

ти в 2005 году являлись неправомерные действия кандидатов по распространению агитационной продукции. В нарушение статьи 5.12 КоАП РФ кандидатами распространялись агитационные материалы, не содержащие установленной действующим законодательством информации об их тираже, дате выпуска, о наименовании, адресе организации либо о фамилии, об имени, отчестве, месте жительства лица, изготовивших агитационные материалы, либо информации о заказчике указанных материалов.

Например, кандидат на должность главы Михайловского района С. в нарушение пункта 4 статьи 44 Закона Волгоградской области "О выборах в органы местного самоуправления" изготовил и распространял агитационный материал – видеокассету без указания сведений, содержащих наименование и юридический адрес организации, изготовившей данный материал, сведения о заказчике, а также информацию о тираже и дате выпуска этого материала.

*В соответствии со статьей 54 Федерального закона об основных гарантиях, статьей 44 Закона Волгоградской области "О выборах в органы местного самоуправления" экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов **до начала их распространения** должны быть представлены кандидатом в депутаты представительного органа местного самоуправления в окружную избирательную комиссию, а кандидатом на должность выборного должностного лица местного самоуправления, избирательным объединением, выдвинувшими списки кандидатов по единому избирательному округу, – в избирательную комиссию муниципального образования. Запрещается распространение агитационных материалов с нарушением вышеуказанных требований.*

Постановлением мирового судьи С. привлечен к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 5.12 КоАП РФ с назначением административного наказания в виде штрафа в размере 10 МРОТ – 1000 рублей.

Следует подчеркнуть, что условия выпуска и распространения предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов содержатся в статье 54 Федерального закона об основных гарантиях:

кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума и иные группы участников референдума

вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Все агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации (п. 1);

организации, индивидуальные предприниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума равные условия оплаты изготовления этих материалов. Сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ или услуг указанных организаций, индивидуальных предпринимателей по изготовлению печатных агитационных материалов должны быть опубликованы соответствующей организацией, соответствующим индивидуальным предпринимателем не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, регистрации инициативной группы по проведению референдума и в тот же срок представлены в определяемую законом комиссию. Организация, индивидуальный предприниматель, не выполнившие данных требований, не вправе выполнять работы или оказывать услуги по изготовлению печатных агитационных материалов (п. 1¹);

все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы должны содержать наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума (п. 2);

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, инициативной группой по проведению референдума и иной группой участников референдума в соответствующую избирательную комис-

сию, комиссию референдума. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы (п. 3);

запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума и с нарушением требований, установленных пунктами 2 и 4 статьи 54 (п. 5);

запрещается распространение агитационных материалов с нарушением требований, установленных пунктом 3 статьи 54, пунктом 9 статей 48 Федерального закона об основных гарантиях (п. 6);

органы местного самоуправления по предложению соответствующей комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка, участка референдума. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями, участниками референдума и располагаться таким образом, чтобы избиратели, участники референдума могли ознакомиться с размещенной там информацией. Площадь выделенных мест должна быть достаточной для размещения на них информационных материалов комиссий и агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума, иных групп участников референдума. Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума должна быть выделена равная площадь для размещения печатных агитационных материалов. Перечень указанных мест доводится комиссиями, по предложениям которых выделены эти места, до сведения кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума (п. 7);

печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах (за исключением мест, предусмотренных пунктом 7 статьи 54) только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. Размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности организации, имеющей на день официального опубликования (публикации) решения о назначении

выборов, регистрации инициативной группы по проведению референдума в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, превышающую (превышающий) 30 процентов, осуществляется на равных условиях для всех кандидатов, избирательных объединений, для инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума. При этом за размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности, плата не взимается (п. 8);

организации, индивидуальные предприниматели, оказывающие рекламные услуги, обязаны обеспечить кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума равные условия для размещения агитационных материалов (п. 9);

запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них (п. 10).

Более 60 дел об административных правонарушениях возбуждено в 2005 году в связи с нарушением порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов (ст. 5.5 КоАП РФ). Значительное число таких дел рассмотрено судами в Ростовской области, Удмуртской Республике, Белгородской области.

Постановлением судьи Октябрьского района г. Белгорода от 19 октября 2005 года ЗАО “МК – Регион” признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.5 КоАП РФ и подвергнуто административному наказанию в виде штрафа в размере 300 МРОТ в сумме 30 000 рублей.

Судом установлено, что в региональном выпуске “МК в Белгороде” 28 сентября – 5 октября 2005 года ЗАО “МК – Регион” опубликовало статью “Савченко и “Оборотни”, статьи “Титаник” для губернатора”, “Закат одной “Банановой республики” под общей рубрикой “Отдых нашего губернатора обошелся нам с вами, уважаемые белгородцы, в 50 000 евро”, статьи “За что радеет “железный” губернатор?” и “Почему я с ИНТЕКО”.

Указанные статьи содержали признаки предвыборной агитации; информацию с негативными комментариями об С. – кандидате в депутаты Белгородской областной Думы четвертого созыва, входящем в первую тройку кандидатов в депутаты зарегистрированного общеобластного списка кандидатов в депутаты; способствовали созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату С.

Из опубликованных в газете материалов, в нарушение пункта 6 статьи 52 Федерального закона об основных гарантиях и части 13 статьи 60 Избирательного кодекса Белгородской области, не усматривалось, что указанные статьи оплачены из средств избирательного фонда конкретных зарегистрированных кандидатов в депутаты Белгородской областной Думы или избирательных объединений.

Защитник ЗАО “МК – Регион” просил прекратить производство по делу в связи с отсутствием события и состава правонарушения, указав при этом следующее. Все статьи опубликованы за подписью авторов, являющихся физическими лицами, чьим творческим трудом созданы данные произведения; являются авторскими информационными материалами на интересующие читателей темы, затрагивающие вопросы деятельности действующих органов государственной, исполнительной власти и действующих депутатов областного законодательного собрания 3-го созыва. Данные статьи не являются предвыборной агитацией, никем не заказывались и не оплачивались. Действия, предусмотренные подпунктом “а” пункта 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях, признаются предвыборной агитацией в случае, если они совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата. ЗАО “МК -Регион” при публикации и распространении статей выступало как СМИ и имело единственную цель – информировать избирателей. Защитник указал также на процессуальные нарушения производства по делу.

Проверив материалы дела, суд пришел к выводу, что в действиях юридического лица ЗАО “МК – Регион” содержатся признаки правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.5 КоАП РФ. Суд считает, что указанные статьи содержат признаки предвыборной агитации; содержат информацию с негативными комментариями о кандидате в депутаты С. Множественность статей свидетельствует о неоднократности нарушений; указанные статьи подчинены общей цели – созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату в депутаты С.

В соответствии с пунктом 1 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях, частью 1 статьи 67 Избирательного кодекса Белгородской области кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании. Часть 11 статьи 60 Избирательного кодекса Белгородской области предусматривает, что оплата печатной площади субъектами агитации должна осуществляться в полном объеме до предоставления печатной площади исключительно через соответствующий избирательный фонд, копия платежного документа должна быть предоставлена не позднее чем за два дня до опубликования в редакцию периодического печатного материала. В случае нарушения этого условия, предоставление печатной площади не допускается.

Согласно пункту 6 статьи 52 Федерального закона об основных гарантиях и части 13 статьи 60 Избирательного кодекса Белгородской области во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна помещаться информация о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения была проведена оплата соответствующей публикации. Из опубликованных в газете материалов не видно, что указанные статьи оплачены из средств избирательного фонда конкретных зарегистрированных кандидатов в депутаты Белгородской областной Думы или избирательных объединений. Представленные защитником ЗАО «МК – Регион» счет и копия извещения не свидетельствуют об оплате из средств предвыборного агитационного фонда данного агитационного материала. Площадь политической рекламы, указанной в счете, не совпадает с площадью опубликованного агитационного материала. О вине юридического лица и о целенаправленных действиях ЗАО «МК – Регион» свидетельствует то, что в газете опубликован большой объем материалов агитационного характера, размещенный не в одном блоке, как того требует законодательство. Причем ряд статей расположен в газете под рубрикой «Молочные новости». Указанную рубрику суд не расценивает как отдельное печатное издание, поскольку у нее нет своего порядкового номера с момента издания, она имеет общий формат с газетой, полостность и сквозную, общую нумерацию страниц с газетными листами и распространяется вместе с газетой.

Таким образом, суд пришел к выводу, что ЗАО «МК – Регион» допустило нарушение порядка опубликования материалов, связанных с подготовкой к проведению выборов.

Гр. П., исполняя обязанности главного редактора газеты “Перекресток”, являясь по должности заместителем главного редактора, в нарушение требований статьи 42, пункта 6 статьи 43 Областного Закона “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ростовской области”, 10 сентября 2005 года в официальном периодическом издании газеты “Перекресток” тиражом 12 646 экземпляров опубликовал статью (агитационный материал) о кандидате Белокалитвинского городского Собрания депутатов по одномандатному избирательному округу №9 Р., не согласовав с избирательной комиссией. Указанная статья не оплачена из избирательного фонда кандидата в нарушение требований Федерального закона об основных гарантиях.

И. о. главного редактора пояснил, что произвел указанные действия по незнанию статьи 5.5 КоАП РФ. Вина указанного лица подтверждена протоколом об административном правонарушении от 19 сентября 2005 года, газетой “Перекресток” от 10 сентября 2005 года.

Суд постановил признать П. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.5 КоАП РФ, и назначил наказание в виде штрафа в размере 1000 рублей.

При квалификации состава правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.5 КоАП РФ, следует иметь в виду следующее.

В соответствии с пунктом 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются:

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 избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения в соответствии с пунктом 2 статьи 46 настоящего Федерального закона);

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), избира-

тельном 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, избирательно-му объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Часть 2¹ статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях указывает, что действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессиональной деятельности и указанные в подпункте “а” пункта 2 настоящей статьи, признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них), а действия, указанные в подпунктах “б” – “е” пункта 2 статьи 48, – в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно.

Статья 52 “Условия проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в периодических печатных изданиях” Федерального закона об основных гарантиях устанавливает:

публикация агитационных материалов, осуществляемая в соответствии с настоящей статьей, *не должна сопровождаться редакционными комментариями* в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума (п. 5);

во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна помещаться информация о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения, фонда референдума какой группы, обладающей правом на проведение агитации по вопросам референдума, была произведена оплата соответствующей публикации. Если агитационные материалы были опубликованы бесплатно, информация об этом должна содержаться в публикации с указанием на то, кто разместил эту публикацию. Ответственность за выполнение данного требования несет редакция периодического печатного издания (п. 6);

редакции периодических печатных изданий, публикующих агитационные материалы, за исключением учрежденных кандидатами, из-

бирательными объединениями, не вправе отдавать предпочтение какому-либо кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума путем изменения тиража и периодичности выхода периодических печатных изданий (п. 7);

иные условия и порядок проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в периодических печатных изданиях регулируются законом (п. 8).

Статья 54 Федерального закона об основных гарантиях “Условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов” устанавливает:

кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума и иные группы участников референдума ***вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы*** в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Все агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации (п. 1);

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, инициативной группой по проведению референдума и иной группой участников референдума в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы (п. 3);

запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума и с нарушением требований, установленных пунктами 2 и 4 настоящей статьи (п. 5);

запрещается распространение агитационных материалов с нарушением требований, установленных пунктом 3 настоящей статьи, пунктом 9 статьи настоящего Федерального закона (п. 6).

Обязательным признаком состава административного правонарушения является вина. Из позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 года № 15-П, связанной с правовой позицией Европейского Суда, следует,

что в случаях противоправной агитации эта деятельность предполагает **наличие такого необходимого признака агитации, как ее осознанно агитационный характер**. Иначе допускалось бы неправомерное распространение данной нормы на произвольно широкий круг действий, связанных с информированием, которое объективно может способствовать созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, однако в силу отсутствия умысла не относится к агитации.

Осознанность деяний свойственна только физическому лицу. Оценивая вину юридического лица, суд исходит из сущности вины, то есть свободного целенаправленного выбора субъектом правонарушения именно противоправного поведения вместо правомерного.

Более 20 протоколов об административных правонарушениях в 2005 году составлено членами избирательных комиссий по статье 5.10 КоАП РФ (проведение предвыборной агитации вне агитационного периода, установленного законодательством о выборах).

12 сентября 2005 года членом территориальной избирательной комиссии Михайловского района Волгоградской области с правом решающего голоса Б. составлен протокол об административном правонарушении в отношении главного редактора газеты "РЮО Пресс" Х. по факту опубликования 30 августа 2005 года агитационного материала – статьи под названием "Удельный князь сердится" – вне агитационного периода, начавшегося 8 сентября 2005 года.

Для рассмотрения дела об административном правонарушении главный редактор указанной газеты не явилась, о времени, дне, месте рассмотрения дела была извещена надлежащим образом, но своевременно возражений не представила, в связи с чем суд счел возможным рассмотрение дела в ее отсутствие.

В судебном заседании установлено, что статья "Удельный князь сердится" содержит информацию, носящую признаки предвыборной агитации, выразившиеся в распространении информации, в которой явно преобладают сведения о кандидате на должность главы Михайловского муниципального района С. в сочетании с негативными комментариями в отношении кандидата на должность главы Михайловского муниципального района К, что способствует формированию положительного отношения избирателей к кандидату С. и формированию отрицательного отношения избирателей к кандидату К.

В соответствии с пунктом 2 статьи 39 Закона Волгоградской области от 5 мая 2005 года №1053 “О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области”, предвыборная агитация в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 30 дней до дня голосования и оканчивается за одни сутки до дня голосования. Поскольку выборы главы администрации Михайловского муниципального района Волгоградской области назначены на 9 октября 2005 года, то предвыборная агитация могла начаться только с 8 сентября 2005 года.

Опубликовав 30 августа 2005 года в газете “РИО Пресс” агитационные материалы, редактор газеты Х. провела предвыборную агитацию вне агитационного периода, то есть 8 сентября 2005 года, в период, когда предвыборная агитация в периодических печатных изданиях запрещена законом.

При назначении наказания суд учитывал характер совершенного указанным должностным лицом административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.10 КоАП РФ, общественную опасность, личность виновной, отсутствие обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность.

Исходя из обстоятельств дела суд счел невозможным назначение минимального наказания, предусмотренного санкцией статьи 5.10 КоАП РФ.

Руководствуясь статьями 4.1, 5.10, 29.9, 29.10 КоАП РФ, мировой судья назначил главному редактору указанной газеты административное наказание в виде штрафа в размере 30 МРОТ – 3000 рублей.

Значительное число нарушений, зафиксированных в 2005 году, связано с непредоставлением либо неполным предоставлением кандидатами в установленный законом срок отчета, сведений об источниках и размерах средств, перечисленных в избирательный фонд, а также с недостоверным предоставлением таких сведений (ч.1 ст. 5.17 КоАП РФ).

По данным избирательных комиссий, по части 1 статьи 5.17 КоАП РФ возбуждено 60 дел об административных правонарушениях, однако только по 14 из них судами вынесены постановления о назначении административных наказаний: в Ростовской области – 5, в Республике Башкортостан – 3, в г. Санкт-Петербурге – 3, в Красноярском крае – 2, в Ямало-Ненецком АО – 1. При этом зачастую судами применялось положение статьи 2.9 КоАП РФ, позволяющее освободить виновное лицо от наказания в силу малозначительности совершенного

административного правонарушения, ограничившись устным замечанием.

Гр. Р., являясь кандидатом в депутаты Семикаракорского районного собрания по избирательному округу № 6, не представил итоговый финансовый отчет в срок, установленный пунктом 9 статьи 59 Федерального закона об основных гарантиях и пунктом 9 статьи 48 Закона Ростовской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области”. В судебном заседании гр. Р. свою вину признал полностью. В судебном заседании установлены факт совершения правонарушения и вина гр. Р., что подтверждено протоколом об административном правонарушении.

Действия гр. Р. квалифицированы по статье 5.17 КоАП РФ. При этом, решая вопрос о мере наказания, суд учел отсутствие отягчающих и смягчающих административную ответственность обстоятельств и счел возможным назначить административное наказание в виде штрафа в размере 20 МРОТ – 2000 рублей.

Членами избирательных комиссий зафиксированы также случаи нарушения предусмотренных законодательством о выборах порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и радиовещание, и в периодических печатных изданиях, что квалифицируется как состав правонарушения, предусмотренного статьей 5.8 КоАП РФ.

24 ноября 2005 года около 20 часов 30 минут – в период подготовки и проведения выборов депутатов Тамбовской областной Думы четвертого созыва – тамбовское региональное отделение политической партии “Либерально-демократическая партия России” (далее – ТРО ПП “ЛДПР”) обнародовало ролик выступления Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ Ж. агитационного характера, разместив его в телеэфире на телеканале государственной телерадиокомпании “Тамбов”.

В соответствии с пунктом 7 статьи 52 закона Тамбовской области от 5 сентября 2005 года № 355-3 “О выборах депутатов Тамбовской областной думы” лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, когда указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов или включены в зарегистрированный областной список кандидатов.

В судебном заседании установлено, что Ж., являющийся Председателем Государственной Думы Федерального Собрания РФ, то есть лицом, замещающим государственную должность, в качестве кандидата на указанных выборах не зарегистрирован и в зарегистрированных областных списках кандидатов, выдвинутых региональными отделениями политических партий, не состоит, что подтверждено справкой Избирательной комиссии Тамбовской области.

В действиях ТРО ПП "ЛДПР" суд усматривает состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.8 КоАП РФ, что подтверждено протоколом об административном правонарушении, справкой, распечаткой текста агитационного видеоматериала, письменными объяснениями законного представителя ТРО ПП "ЛДПР".

Постановлением мирового судьи от 2 декабря 2005 года ТРО ПП "ЛДПР" подвергнуто административному штрафу в размере 200 МРОТ в сумме 20 000 рублей.

По данным Избирательной комиссии Ростовской области, за опубликование агитационного материала в пользу кандидата на должность мэра города кандидат в депутаты Городской Думы В. привлечен к административной ответственности в виде административного штрафа в размере 1000 рублей.

Практически во всех случаях незаконного использования денежных средств при финансировании избирательной кампании виновные лица привлечены судом к административной ответственности: из восьми возбужденных по статье 5.18 КоАП РФ дел семь рассмотрены судом с вынесением постановлений о назначении административных наказаний. Наибольшее количество таких дел (четыре) рассмотрено судами Ростовской области. Отметим, что порядок создания и расходования средств избирательных фондов установлен статьями 58, 59 Федерального закона об основных гарантиях.

Гр. Б., являясь зарегистрированным кандидатом по Усть-Донецкому одномандатному избирательному округу № 12, 15 сентября 2005 года заказал агитационный материал кандидата в депутаты, который был опубликован в газете "Звезда Придонья" 24 сентября 2005 года. Указанную услугу кандидат оплатил из избирательного фонда, которого не создавал в установленном законом порядке.

Гр. Б. в судебное заседание явился, вину признал, в содеянном раскаялся и пояснил, что совершил правонарушение по незнанию.

Своими действиями гр. Б. совершил административное правонарушение, предусмотренное статьей 5.18 КоАП РФ, а именно незаконно использовал денежные средства при финансировании своей избирательной кампании.

При назначении административного наказания в виде штрафа в размере 20 МРОТ – 2000 рублей суд учел обстоятельства, смягчающие административную ответственность, а именно признание вины, раскаяние в содеянном.

Следует обозначить, что судебная практика по данной категории дел неоднозначна, – имеют место случаи применения судом статьи 2.9 КоАП РФ к лицу, совершившему правонарушение, предусмотренное статьей 5.18 КоАП РФ.

15 августа 2005 года гр. М., являясь кандидатом на должность депутата Собрания депутатов зерноградского городского поселения зерноградского района Ростовской области, оплатил заказанные им агитационные материалы (листовки) не за счет средств соответствующего избирательного фонда, а за счет личных средств, чем совершил административное правонарушение, предусмотренное статьей 5.18 КоАП РФ.

В судебном заседании гр. М. вину в содеянном признал, пояснив, что сделал это в связи с отсутствием на счете денежных средств, без умысла, не придав значения такой мелочи. После того как ему указали на нарушение закона и на счете оказались деньги, гр. М. вторично оплатил указанные листовки со счета, чтобы исправить допущенную ошибку.

Наряду с признанием вины гр. М., его вина подтверждена материалами административного дела: протоколом об административном правонарушении, объяснительной запиской гражданина М., копией листовки, сведениями банка о расходовании средств, находящихся на специальном избирательном счете, протоколом заседания контрольно-ревизионной службы, товарным чеком типографии.

Действия кандидата М. правильно квалифицированы территориальной избирательной комиссией зерноградского района Ростовской области по статье 5.18 КоАП РФ как незаконное использование денежных средств кандидатом, зарегистрированным на должность депутата.

Суд счел вину М. установленной, но в то же время учел незначительность совершенного проступка, что указанные действия не оказали вредных последствий, признал совершенное администра-

тивное правонарушение малозначительным и счел возможным в силу статьи 2.9 КоАП РФ освободить гр. М. от наказания, ограничившись устным замечанием.

Одним из “редких” правонарушений, как видно из анализа представленных избиркомаами материалов, является **неисполнение решения избирательной комиссии, непредоставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии (ст. 5. 3 КоАП РФ)**. Всего за период с 2002 года по 2004 год членами избирательных комиссий составлено от одного до трех протоколов в связи с указанными правонарушениями, а в 2005 году – два протокола (Ростовская область, Белгородская область). Представляется необходимым в рамках данного исследования привести примеры судебной практики по названной категории дел в целях передачи опыта составления протоколов по фактам неисполнения решений избирательных комиссий. При этом следует отметить, что в силу пункта 13 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

МУП “Редакция радиовещания зерноградского района” (далее – Редакция) 10 марта 2005 года в г. Зернограде Ростовской области в период выборов главы муниципального образования “Зерноградский район”, назначенных на 13 марта 2005 года, не исполнило постановление территориальной избирательной комиссии зерноградского района от 10 марта 2005 года № 62/344 (далее – постановление № 62/344). А именно: Редакция выпустила в эфир телевизионную передачу о совместном агитационном мероприятии зарегистрированных кандидатов на должность главы МО “Зерноградский район” с участием лишь одного кандидата – В. Кроме этого, Редакция нарушила условия проведения предвыборной агитации на телевидении, и, следовательно, не исполнила решения избирательной комиссии, принятого в пределах ее компетенции в соответствии со статьей 9 Областного Закона “О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области”.

В судебном заседании представитель Редакции – главный редактор Ж. вину Редакции в совершении административного правонару-

шения, предусмотренного статьей 5.3 КоАП РФ, не признал и пояснил, что действительно Редакция 10 марта 2005 года в 13 часов 30 минут была ознакомлена с постановлением № 62/344. Пункт 2 данного постановления Редакцией исполнен не был, поскольку на 19 часов 00 минут. Были запланированы теледебаты кандидатов. Редактор считает, что указанное постановление не соответствует требованиям Областного Закона “О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области” (далее – Областной Закон), в связи с чем он пункт 2 данного постановления не исполнил. Редактор заявил, что территориальная избирательная комиссия Зерноградского района неправильно трактует положения Областного Закона и неправомерно составила в отношении Редакции протокол об административном правонарушении.

Кроме этого, главный редактор пояснил, что им в Зерноградский районный суд подан протест на постановление от 10 марта 2005 года № 62/344, в связи с чем просил дело слушанием отложить на более поздний срок.

Председатель территориальной избирательной комиссии (далее – Комиссия) Зерноградского района С. выступал в суде в качестве свидетеля. Он пояснил, что в ходе проведения предвыборной кампании главы МО “Зерноградский район” Комиссия выявила нарушения условий проведения предвыборной агитации на телевидении, допущенные Редакцией. 10 марта 2005 года Комиссией было вынесено постановление № 62/344, в котором было определено, что Редакция допустила нарушения условий проведения предвыборной агитации на телевидении. Комиссия сочла недопустимым проведение 10 марта 2005 года теледебатов с участием только двух из зарегистрированных четырех кандидатов – В. и К. Данное постановление 10 марта 2005 года в 13 часов 30 минут было вручено Редакции, которая его не исполнила и в 19 часов 00 минут выпустила в эфир телевизионную передачу о совместном агитационном мероприятии зарегистрированных кандидатов на должность главы МО “Зерноградский район” с участием лишь одного кандидата – В.

Вина Редакции в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.3 КоАП РФ, подтверждена протоколом об административном правонарушении от 11 марта 2005 года, постановлением ТИК от 10 марта 2005 года №62/344, информационным сообщением территориальной избирательной комиссии.

Непризнание вины представителем Редакции суд оценил как желание избежать ответственности за совершенное административное правонарушение. Заявленное ходатайство представителя Редакции об отложении дела слушанием на более поздний срок, в связи с подачей протеста на действия территориальной избирательной комиссии, суд не удовлетворил, поскольку в силу части 3 статьи 29.6 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.3 КоАП РФ, рассматриваются в пятидневный срок, и продление данного срока не допускается. Кроме того, Редакция была уведомлена о дне, месте и времени слушания дела 14 марта 2005 года.

Таким образом, Редакция умышленно совершила административное правонарушение, квалифицированное по статье 5.3 КоАП РФ, – неисполнение решения избирательной комиссии, принятого в пределах ее компетенции. Решая вопрос о назначении наказания, суд учел отсутствие смягчающих обстоятельств, предусмотренных статьей 4.2 КоАП РФ, отягчающих обстоятельств, предусмотренных статьей 4.3 КоАП РФ, имущественное и финансовое положение юридического лица, характер и высокую степень общественной опасности совершенного правонарушения, признание вины, отсутствие вредных последствий и счел возможным назначить наказание в виде административного штрафа в пределах санкции статьи 5.3 КоАП РФ в размере 100 МРОТ – 10 000 рублей.

Согласно пункту 5 статьи 28.2 КоАП РФ члены избирательных комиссий также вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных **статьей 5.51 КоАП РФ (нарушение организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы или оказывающими услуги по изготовлению агитационных печатных материалов, правил изготовления агитационных печатных материалов)**.

За период с 2002 года по 2005 год избирательными комиссиями составлено 12 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных указанной статьей КоАП РФ, все виновные лица привлечены к ответственности. В 2005 году судами вынесено три постановления по данной категории дел, причем все нарушения зафиксированы в Тверской области.

Следует иметь в виду, что Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ в статью 54 Федерального закона об основных гарантиях введен пункт 1¹, в силу которого индивидуальные предпри-

ниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума равные условия оплаты изготовления этих материалов. Сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ или услуг указанных организаций, индивидуальных предпринимателей по изготовлению печатных агитационных материалов должны быть опубликованы соответствующей организацией, соответствующим индивидуальным предпринимателем не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, регистрации инициативной группы по проведению референдума и в тот же срок представлены в определяемую законом комиссию. Организация, индивидуальный предприниматель, не выполнившие данных требований, не вправе выполнять работы или оказывать услуги по изготовлению печатных агитационных материалов.

Рассмотрим примеры из судебной практики.

20 октября 2005 года ООО “Купол” изготовило агитационный печатный материал – листовку “За Орехова “Защита и Забота” тиражом 1000 экземпляров Тверскому региональному отделению политической партии “СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ”, не имея права оказывать услуги по изготовлению агитационных печатных материалов на выборах депутатов Законодательного Собрания Тверской области.

В соответствии с пунктом 1¹ статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях ООО “Купол” должно было опубликовать и представить в Избирательную комиссию Тверской области сведения о размере и других условиях оплаты работ или услуг по изготовлению печатных агитационных материалов не позднее 18 октября 2005 года. Уведомление ООО “Купол” отправлено в адрес Избирательной комиссии Тверской области через организацию почтовой связи 17 октября 2005 года, а поступило в избирательную комиссию 21 октября 2005 года, расценки ООО “Купол” на полиграфические услуги опубликованы в газете “Вече Твери” №155 21 октября 2005 года, – то есть по истечении срока, установленного федеральным законом.

Надлежащим образом уведомленный законный представитель ООО “Купол” в судебное заседание не явился, при этом в суд не посту-

ило ходатайство об отложении рассмотрения дела от ООО “Купол”, об уважительной причине неявки сведений у суда не имелось. Согласно пункту 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу. На основании пункта 2 статьи 25.1 КоАП РФ и в соответствии с пунктом 6 указанного постановления суд счел возможным рассмотреть дело в отсутствие законного представителя ООО “Купол”.

Вина ООО “Купол” в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.51 КоАП РФ, подтверждена исследованными в суде доказательствами:

протоколом об административном правонарушении;

агитационным печатным материалом;

копией заявления ТРО ПП “СПС” в Избирательную комиссию Тверской области о распространении агитационного материала – листовки “За Орехова “Защита и Забота”;

копией уведомления ООО “Купол” в Избирательную комиссию Тверской области от 17 октября 2005 года;

копией письма областной общественно-политической газеты “Вече Твери”;

копией почтового конверта ООО “Купол”;

копией страницы 22 газеты “Вече Твери” от 21 октября 2005 года № 155 с расценками на полиграфические услуги ООО “Купол”.

С учетом требований части 3 статьи 4.1 КоАП РФ, суд постановил подвергнуть ООО “Купол” административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.51 КоАП РФ, в виде административного штрафа в размере 100 МРОТ – 10 000 рублей.

Нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности является правонарушением, предусмотренным статьей 5.9 КоАП РФ. Протоколы об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.9 КоАП РФ, правомочны составлять члены избирательных комиссий. Количество лиц, привлеченных за нарушение указанной нормы, по данным избирательных комиссий, незначительное: в период с 2002 по 2004 год – 1, в 2005 году – 1 (всего судами возбуждено 6 дел).

Так, в период избирательной кампании по выборам глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления за опубликование рекламы коммерческой деятельности во время избирательной кампании помимо избирательного фонда кандидат в депутаты Парасоцкий Ю.И. привлечен к административной ответственности в виде административного штрафа в размере 20 000 рублей.

Обращает на себя внимание тот факт, что в подавляющем большинстве случаев суды применяют к лицам, виновным в совершении административных правонарушений, минимальные санкции, предусмотренные КоАП РФ. Частично эта тенденция обусловлена недостаточным осознанием в обществе социальной ценности института выборов, степени общественной опасности правонарушений, посягающих на избирательные права граждан. В этой связи актуален вопрос повышения уровня правовой культуры граждан Российской Федерации.

На современном этапе можно констатировать отсутствие эффективного механизма привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, что породило мнение о необходимости изъятия права членов избирательных комиссий составлять протоколы об административных правонарушениях. Мы придерживаемся принципиально иной позиции и считаем, что закрепление в КоАП РФ указанного права членов избирательных комиссий направлено на комплексное решение проблемы обеспечения законности избирательного процесса. Большую роль в этой связи играет наличие постоянного взаимодействия избирательных комиссий с иными уполномоченными органами.

Таким образом, анализ практики составления членами избирательных комиссий протоколов об административных правонарушениях и их рассмотрения судами, а также практики прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере позволяет сделать вывод о необходимости:

постоянного мониторинга правоприменительной практики и законодательства в этой сфере правоотношений;

обучения членов избирательных комиссий, включая разработку и проведение тестов для выявления уровня их правовой осведомленности;

разработки единой формы отчетности избирательных комиссий о практике составления протоколов, которая позволит наладить ме-

ханизм комплексной оценки эффективности работы избирательных комиссий по составлению административных протоколов;

взаимодействия избирательных комиссий с органами внутренних дел, прокуратуры, территориальными органами Россохранкультуры и Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, судами, иными органами, оказывающими содействие избирательным комиссиям при реализации полномочий.

Следует также отметить, что при осуществлении полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, установленных статьей 28.3 КоАП РФ, членам избирательных комиссий необходимо руководствоваться специально разработанными ЦИК России рекомендациями по вопросам применения КоАП РФ от 27 сентября 2006 года № 187-4-4.

С целью предотвращения необоснованного изъятия, а равно уничтожения незаконных агитационных материалов организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, избирательные комиссии своевременно должны передать протоколы об административных правонарушениях в суд. Одновременно им необходимо обратиться с представлением, в том числе в правоохранительные органы, органы исполнительной власти, об изъятии данных агитационных материалов и о привлечении организаций и их должностных лиц к ответственности, поскольку изъятие, а равно уничтожение тиража или его части допускается не иначе как по вступившему в законную силу решению суда (ч. 2 ст. 28 Закона РФ от 27 декабря 1991 года № 2124-1 “О средствах массовой информации”).

Глава 8

Вопросы уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах в судебной практике

За наиболее общественно опасные нарушения законодательства о выборах установлена уголовная ответственность. При этом реализация этого вида ответственности основывается на конституционном принципе применения уголовной ответственности только при наличии вины (ст. 5 УК РФ).

Практика избирательных кампаний показывает, что, несмотря на распространенный характер нарушений избирательного законодательства, уголовно-правовые санкции применяются судами не часто.

В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы 1999 года было возбуждено только 26 уголовных дел. Судами общей юрисдикции было рассмотрено 2472 дела. В 2000–2002 годах, по данным 48 субъектов РФ, было возбуждено 204 уголовных дела и только 66 дел завершены расследованием с обвинительным заключением прокурора. Судами признаны виновными и осуждены 73 человека, 65 из них приговорены к лишению свободы: 41 – условно, 23 – освобождены от наказания (по акту амнистии), 8 осужденных приговорены к мерам уголовного наказания, не связанного с лишением свободы (семь – к штрафу, один – к исправительным работам по месту постоянной работы), и только один из 73 осужденных приговорен к реальному лишению свободы, и то по совокупности с другими преступлениями. В выборную кампанию 2003 года было возбуждено 103 уголовных дела, а в ходе выборов Президента Российской Федерации в 2004 году – 99 дел.

Анализ судебной практики показывает, что значительная часть уголовных преступлений совершалась должностными лицами и членами участковых комиссий, в том числе их руководителями, а эффективность расследования оставалась низкой.

Практика судов по уголовным делам этой категории являлась чрезмерно либеральной, а меры наказания, назначенные судами, были

неадекватны общественной опасности совершенных преступлений, дискредитирующих органы государственной власти и местного самоуправления, избирательные комиссии, избирательную систему в целом.

В этой связи логичным и обоснованным представляется введение в Уголовный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ двух статей – 141¹ (нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата) и 142¹ (фальсификация итогов голосования). Появление новых статей, редакционные дополнения и уточнения имели своей целью, во-первых, повысить эффективность ответственности за преступления в сфере избирательного законодательства с учетом распространенности и общественной опасности криминализируемых деяний, а во-вторых, снизить злоупотребление административным ресурсом.

Рассматривая вопросы уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах, необходимо отметить ***отсутствие единого подхода к разграничению административной и уголовной ответственности за примерно одинаковые правонарушения*** (правонарушения с похожими или частично совпадающими признаками).

Если в четырех статьях (141, 141¹, 142, 142¹) Уголовного кодекса РФ девять составов предусматривают уголовную ответственность за нарушения законодательства о выборах, то в КоАП РФ ответственность предусмотрена в тридцати трех статьях (ст. 5.1; 5.3–5.25; 5.45–5.52, 5.56), которые включают более сорока составов правонарушений. В пяти из этих статей КоАП РФ (ст. 5.16 – подкуп избирателей, 5.18 – незаконное использование денежных средств, 5.19 – использование незаконной материальной поддержки, 5.20 – незаконное финансирование избирательной кампании и 5.46 – подделка подписей избирателей) – имеется оговорка “...если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния”.

Следовательно, необходимо провести четкое разграничение между административным правонарушением и соответствующим преступлением, признаки которых частично совпадают.

Кроме того, имеется ряд административных правонарушений, широкое толкование диспозиции которых также требует разграничения между ними и соответствующими преступлениями (ст. 5.1; 5.3–5.7 и др.). К примеру, статья 5.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение права гражданина на ознакомление со спи-

ском избирателей либо за отказ гражданину в ознакомлении со списком избирателей. При соответствующих обстоятельствах такое нарушение можно рассматривать как воспрепятствование осуществлению избирательных прав гражданина (например, прямой отказ или иные незаконные действия, направленные на создание препятствий для ознакомления лица со списками избирателей, подачи заявления о включении в списки избирателей).

Как свидетельствует практика, избирательные кампании сопровождаются многочисленными нарушениями установленного порядка проведения выборов, избирательных прав граждан Российской Федерации. Однако как административные правонарушения, так и преступления в сфере избирательных прав граждан остаются высоколатентными в силу различных причин (избиратели и члены комиссии, которые оказались потерпевшими, не обращаются в правоохранительные органы; высокое влияние административного ресурса; нежелание правоохранительных органов и судов полноценно и смело заниматься рассматриваемой категорией дел; слабое знание избирательного законодательства и т.п.).

Рассмотрим подробнее виды уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах.

Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст.141 УК РФ). Статья 141 УК РФ состояла из двух частей. Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ была введена часть третья, которая направлена против административного ресурса, вмешательства должностных лиц в деятельность избирательных комиссий. Кроме того, федеральными законами от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ, от 8 декабря 2003 года № 162-ФЗ, от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ внесены соответствующие редакционные изменения в рассматриваемую статью, о которых сказано более подробно ниже.

Непосредственным объектом рассматриваемого преступления являются общественные отношения, обеспечивающие право граждан Российской Федерации на беспрепятственную, свободную реализацию своего избирательного права и права на участие в референдуме, а также регламентированную законом работу избирательных комиссий либо ее члена.

Весьма важным в плане анализа рассматриваемого состава преступления является перечень избирательных прав граждан Российской Федерации или права участвовать в референдуме.

В соответствии со статьей 32 Конституции Российской Федерации граждане России, достигшие установленного возраста, за исключением лиц, признанных судом недееспособными, а также отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, имеют следующие избирательные права:

право быть избранными и избирать своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

право избирать Президента России;

право выдвижения кандидатов, списков кандидатов;

право участвовать в референдумах;

право свободно и всесторонне обсуждать политические, деловые и личные качества кандидатов в депутаты, кандидатов на соответствующие выборные должности;

право участвовать в предвыборной агитации, вести агитацию “за” или “против” кандидата на собраниях, в печати, по телевидению, радио;

право участвовать в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов;

право тайного голосования.

Нарушение этих прав, гарантированных Конституцией РФ, другими федеральными законами, в том числе Федеральным законом от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, рассматривается как преступление.

Согласно теории уголовного права в качестве *непосредственного объекта* рассматриваемого преступления выступают общественные отношения, обеспечивающие право граждан Российской Федерации на беспрепятственную, свободную реализацию своего избирательного права и права на участие в референдуме, а также регламентированную законом работу избирательных комиссий и ее членов. В случаях совершения преступления с применением насилия или с угрозой его применения, оно посягает также на общественные отношения, обеспечивающие жизнь, здоровье, телесную неприкосновенность или свободу личности. Возможен и факультативный объект, например, общественные отношения, направленные на защиту прав собственности, когда путем посягательства на собственность лицу создаются препятствия в свободном осуществлении своего избирательного права. Например, поврежден автомобиль, чтобы нельзя было доехать до избирательного участка и проголосовать. Другими сло-

вами, непосредственный объект посягательства может варьировать в зависимости от способа осуществления преступного деяния.

Потерпевшими от преступления могут быть избиратель, кандидат на избрание, член избирательной комиссии (или комиссии по проведению референдума) и их близкие.

Объективная сторона рассматриваемого преступления (ч. 1 ст. 141 УК РФ) характеризуется одним из пяти деяний:

1) воспрепятствование *свободному* осуществлению гражданином своих избирательных прав;

2) воспрепятствование *свободному* осуществлению гражданином права на участие в референдуме;

3) *нарушение тайны голосования*;

4) воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий по проведению референдума;

5) *воспрепятствование деятельности члена избирательной комиссии или комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей*. Здесь курсивом выделена новая редакция части 1 статьи 141 УК РФ.

Во-первых, следует отметить важность дополнения рассматриваемой статьи термином “*свободное*”, так как данная редакция является логичной в контексте прав и свобод, указанных в Конституции Российской Федерации (п. 3 ст. 3). Кроме того, данная редакция соответствует основным принципам проведения выборов и референдума, закрепленным в пункте 3 статьи 3 Федерального закона об основных гарантиях: “*Участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению*”.

Во-вторых, в новой редакции детализировано понятие “воспрепятствование работе избирательных комиссий” путем добавления в список охраняемых общественных отношений деятельности члена избирательной комиссии. Это дополнение, бесспорно, является удачным. Если раньше требовалось доказать, что при воспрепятствовании деятельности члена избирательной комиссии происходит воспрепятствование работе всей избирательной комиссии, то теперь необходимости такого доказывания не существует.

В-третьих, объективная сторона преступления дополнена нарушением тайны голосования, логично исключенный из диспозиции ста-

тьи 142 УК РФ (фальсификация избирательных документов, документов референдума).

Раскрытие объективной стороны состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 141 УК РФ, возможно через раскрытие терминов, использованных законодателем для конструирования объективной стороны. В данном случае речь идет о термине *“воспрепятствование”*. Воспрепятствовать означает чинить препятствия, оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо в проявлении свободного волеизъявления. Оказывание воздействия, в свою очередь, может происходить в различных формах.

Наиболее известными формами воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан являются:

а) необоснованный отказ в регистрации кандидатом в депутаты либо кандидатом на соответствующую выборную должность;

б) необоснованный отказ в регистрации списка кандидатов, выдвинутый избирательным объединением на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный или иной выборный орган местного самоуправления;

в) умышленные препятствия под различными предлогами как в приеме документов от кандидата, так и при его регистрации;

г) умышленные препятствия в осуществлении предвыборной агитации и противодействие свободному и всестороннему обсуждению кандидатов в депутаты или на выборную должность;

д) необоснованный отказ в регистрации инициативной группы, противодействие ее деятельности;

е) незаконный отказ гражданам в выдаче избирательных бюллетеней или удостоверений на право голосования;

ж) незаконный отказ в предоставлении помещений для встреч с избирателями; непредоставление эфирного времени, печатной площади и блокирование работы доверенных лиц кандидатов;

з) создание искусственных препятствий для доступа на избирательные участки (например, командир воинской части не отпускает военнослужащего для реализации своего избирательного права. Или возьмем другой пример из практики. При большом столпотворении на избирательных участках ангажированные работники милиции совместно с доверенными лицами от одного из кандидатов пропускают одних избирателей, сторонников их кандидата, и не пропускают других (сторонников других кандидатов);

- и) закрытие избирательных участков в день голосования;
- к) принуждение к участию в выборах или принуждение при голосовании за (против) конкретных кандидатов;
- л) умышленное невключение избирателя (избирателей) в список избирателей;
- м) умышленное непредоставление большому человеку, желающему проголосовать, урны для голосования.

Говоря о формах проявлений воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан Российской Федерации, необходимо отметить следующее.

По мере развития “черных” избирательных пиар-технологий увеличивается количество форм проявлений воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан Российской Федерации, что требует адекватной борьбы с ними на всех уровнях власти и общественности.

Некоторые из форм воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан могут носить пограничный характер между административным и уголовным правом. Например, статья 5.1 КоАП РФ, которая предусматривает административную ответственность за нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума, и статья 5.16 КоАП РФ подкуп избирателей. Эти нарушения в определенных случаях, о которых скажем ниже, могут расцениваться как преступление, предусмотренное статьей 141 УК РФ.

Часть 2 статьи 141 УК РФ предусматривает квалифицированные формы воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан России. Следовательно, отграничивать формы проявления и состав преступления, предусмотренного частью 1 статьи 141 УК РФ, от квалифицированного состава, предусмотренного частью 2 статьи 141 УК РФ, можно методом исключения, а именно: под часть 1 статьи 141 УК РФ подпадают все иные умышленные деяния, не подпадающие под часть 2 статьи 141 УК РФ.

Воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан может быть совершено как в форме действий, так и в форме бездействия. Однако привлекать к уголовной ответственности за бездействие на практике, на наш взгляд, весьма проблемно, ибо сложно отграничить обыкновенную халатность от умышленного бездействия в целях воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан или права на участие в референдуме. Кроме того, а это

важно подчеркнуть, острое уголовной политики (репрессии) должно быть направлено, прежде всего, против умышленных действий по воспрепятствованию осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме.

Некоторые из форм проявления воспрепятствования осуществлению избирательных прав носят более распространенный характер, а другие – менее. Хотя, как мы отметили, нарушения избирательного законодательства, в том числе и уголовно-правового характера, носят весьма распространенный характер, но фактически остаются безнаказанными и латентными.

Воспрепятствование свободному осуществлению гражданином права на участие в референдуме в формах своего проявления в основном схоже с воспрепятствованием осуществлению гражданином своих избирательных прав с той, на наш взгляд, спецификой, что объектом посягательства являются права граждан на участие в референдуме.

Нарушение тайны голосования может проявляться в следующих формах:

а) в нанесении на бюллетени для голосования пометок, указывающих, кому эти бюллетени выданы. В этой связи необходимо отметить наличие определенного недостатка правового регулирования рассматриваемых правоотношений. Так, согласно пункту 7 статьи 64 Федерального закона об основных гарантиях голосования проводится путем нанесения избирателем, участником референдума в избирательном бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо к позиции “Против всех кандидатов” (“Против всех списков кандидатов”), а в бюллетене для голосования на референдуме – *любого* (выделено нами. – *С.Ш.*) знака в квадрате, относящемся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор. На практике в период избирательной кампании по выборам в органы местного самоуправления в Республике Дагестан имели место случаи, когда в квадратах избирательного бюллетеня были цифровые обозначения с 1 по 50, буквенные обозначения с цифровым сопровождением, надписи “Маз” и “Камаз” и т.п. В отдельных случаях эти обозначения были в пользу победившего кандидата, на которого поступали жалобы устного характера, что он раздавал деньги либо продукты питания и т.д. Парламент Республики на выборах депутатов в 1999 году, с уче-

том этой негативной практики, внес изменения в Закон “О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан”, указав, что в соответствующий квадрат избирательного бюллетеня избиратель может вносить знак “+” (плюс), “х” (икс) или “V” (галочку). Однако в последующем пришлось отказаться от такого предписания как противоречащего федеральному законодательству, судьи же при рассмотрении споров по данной категории дел, естественно, руководствовались федеральным законодательством.

б) установление в кабинках для голосования специальной аппаратуры, визуально фиксирующей такое наблюдение. Так, на выборах Президента Карачаево-Черкесской Республики в августе 2003 года в Избирательную комиссию Республики поступила жалоба о том, что на избирательных участках представители СМИ используют мощные видеокамеры и контролируют волеизъявление избирателей.

Избирательная комиссия Карачаево-Черкесской Республики приняла специальное постановление от 29 августа 2003 года № 83 “Обупорядочении деятельности участковых избирательных комиссий в период проведения повторного голосования на выборах Президента Карачаево-Черкесской Республики 31 августа 2003 года”, в пункте 2 которого отмечается: “Председателям участковых избирательных комиссий предоставить возможность представления СМИ использовать фото- и видеосъемки со специально отведенного места в помещении избирательного участка как в ходе голосования, так и при подсчете голосов избирателей, но исключительно в целях информации, не допуская нарушения тайны голосования. Рекомендовать избирателям опускать бюллетени в сложенном виде”. При проверке путем эксперимента не подтвердился факт о том, что с помощью видеокамер возможно осуществлять контроль за волеизъявлением избирателей, если бюллетень находится в сложенном виде.

в) использование так называемой “конвейерной системы” (в народе она известна как “система карусели”), суть которой заключается в том, что избиратель (сторонник одного из кандидатов) выносит чистый, не отмеченный избирательный бюллетень, а затем другой избиратель за соответствующую мзду опускает в избирательную урну этот бюллетень, но уже отмеченный в пользу соответствующего кандидата, а свой избирательный бюллетень он выносит и передает организаторам “карусели”. Безусловно, здесь имеет

место как подкуп избирателей, так и контроль за их волеизъявлением. Возможны и другие формы нарушения тайны голосования.

Воспрепятствование работе избирательных комиссий либо деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей. Данный вид посягательства ставит под угрозу процесс организации выборов и референдума, поскольку они несут на себе основное бремя ответственности по обеспечению условий для реализации соответствующих прав российских граждан. Формами противодействия работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей могут быть:

а) блокирование помещений избирательных комиссий либо лишение комиссий избирательных помещений. Так, прокуратурой города Черкесска КЧР было возбуждено уголовное дело по факту лишения муниципальной избирательной комиссии избирательных помещений и учинения препятствий председателю и сотрудникам указанной комиссии провести заседание комиссии по назначению выборов главы муниципального образования, а также иные избирательные действия. Избирательная комиссия КЧР предоставила свои помещения для деятельности муниципальной избирательной комиссии;

б) действия, направленные на срыв заседания тех или иных комиссий. Так, в одном из городов ЮФО, уговорив нескольких членов избирательной комиссии, напугав председателя комиссии, лица, не заинтересованные в назначении выборов главы муниципального образования, всячески препятствовали проведению заседания избирательной комиссии;

в) лишение комиссии возможности выдавать избирательные бюллетени либо лишение возможности подвести итоги голосования. В 1999 году в Республике Дагестан, когда по ходу подсчета голосов становилось известным, что выигрывает на этом избирательном участке и с учетом этого в целом по округу кандидат К, представители другого кандидата М. организовали нападение на этот участок, разбили урну, разорвали и раскидали избирательные бюллетени. Участковая избирательная комиссия лишилась возможности подвести итоги голосования по участку. Без итогов этого участка выигрывал кандидат М. По данному факту было возбуждено уголовное дело и неоднократно проводились судебные разбирательства по итогам голосования;

г) незаконное изменение состава избирательной комиссии с организацией “добровольного” сложения членами комиссий с правом решающего голоса своих полномочий;

д) игнорирование законных требований избирательной комиссии и лишение ее возможностей полноценно функционировать.

Рассмотрение форм (способов) проявления воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий будет неполным, если не провести разграничение между ними и формами объективной стороны административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.1, 5.3, 5.4, 5.6 КоАП РФ, в которых также идет речь о нарушении избирательных прав граждан и нарушении прав избирательных комиссий. Представляется, что все виды административных нарушений избирательных прав граждан или административного характера воспрепятствования работе и полномочий избирательных комиссий, а также ее членов отличаются от схожих форм уголовно-правового проявления воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий признаками действий, характеризующих проступок и преступление:

во-первых, административно-правовые нарушения не обладают признаком общественной опасности (не считаются общественно-опасными, а считаются социально-вредными), который по законодательному определению присущ только преступлениям. Однако, по субъективному усмотрению законодателя, проступок может быть переведен в разряд преступлений при явном наличии признаков общественной опасности;

во-вторых, содержание субъективной стороны преступления охватывает материальный признак преступления, то есть лицо, совершающее преступление, осознает общественно опасный характер своего деяния, предвидит общественно опасный характер своих последствий и желает их, иначе говоря, имеет место прямой умысел, а в некоторых случаях и косвенный умысел. При административном правонарушении может иметь место не только умысел, но и неосторожность;

в-третьих, по административному праву в качестве субъектов ответственности кроме физических лиц могут выступать и юридические лица.

Необходимо отметить, что в указанных статьях КоАП РФ по сравнению с УК РФ есть существенные отличия и по объективной стороне правонарушения.

Таким образом, состав преступлений, предусмотренный частью 1 статьи 141 УК РФ сконструирован законодателем без указания последствий, то есть формален. Это означает, что преступление считается оконченным с момента совершения любого из указанных действий, независимо от наступления последствий.

Для квалификации преступления не имеет значения, удалось ли субъекту преступления фактически помешать реализации прав или полномочий по проведению выборов либо референдума или же повлиять на решение избирательной комиссии путем вмешательства в ее деятельность. Формы (способы) воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий также не имеют значения для квалификации и могут быть разными. Последствия имеют значение для назначения наказания.

Деяния, ответственность за которые предусмотрена частью 1 статьи 141 УК РФ, наказываются штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года.

Квалифицирующие признаки преступления, предусмотренного частью 2 статьи 141 УК РФ. Диспозиция части второй статьи 141 УК РФ гласит:

“Те же деяния:

а) соединенные с подкупом, обманом, *принуждением*, применением насилия либо с угрозой его применения;

б) совершенные лицом с использованием своего служебного положения;

в) совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой”. (Курсивом выделен термин “принуждение”, который появился в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ.)

Подкуп – это обещание или предоставление имущественных выгод за неучастие в выборах, в референдуме, в том числе за то, чтобы лицо сняло свою кандидатуру на выборах, за неучастие в работе избирательных комиссий либо за то, чтобы лицо проголосовало не по своей воле (то есть за участие, но за перетрансформированное в интересах подкупающего волеизъявление), выполнило в комиссии не свои законные обязанности, а по указанию подкупающего, за осуще-

ствление иных действий, заключающихся в воспрепятствовании проведению выборов. Рассмотрим примеры.

Вышневолоцкий городской суд Тверской области 11 апреля 2006 года осудил Стогову В. В., квалифицировав ее действия по пункту "а" части 2 статьи 141 УК РФ – воспрепятствование свободному осуществлению гражданами своих избирательных прав, соединенное с подкупом. Стогова встречалась у магазина с подкупаемыми лицами, предлагала досрочно голосовать в пользу кандидата Пантюшкина А. Б., обещая за это каждому по 100 рублей, и затем выплачивала деньги, подкупив таким образом 5 человек. Суд назначил Стоговой наказание в виде штрафа в размере 5000 рублей.

Мировой судья судебного участка Максатихинского района Тверской области 18 декабря 2005 года признал Кольцова К. А., Алевского А. Ю. и Крылова И. А. виновными в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.16 КоАП РФ, установив, что упомянутые лица осуществляли подкуп избирателей: заплатили ряду граждан по 50 рублей, агитируя, чтобы те отдали голоса за кандидата Лаверенюка А. Г. Ответчики вину свою признали, что было также подтверждено материалами дела. Судья не усмотрел в их действиях уголовно наказуемого деяния и назначил каждому из них наказание в виде штрафа в сумме 2000 рублей.

Мировой судья 11-го судебного участка Черниговского района г. Читы 16 декабря 2005 года постановил признать Аверьянову Л. И. виновной в совершении правонарушения, предусмотренного статьей 5.16 КоАП РФ, и назначил наказание в виде штрафа в размере 2000 рублей. Правонарушение заключалось в том, что Аверьянова, мать кандидата в депутаты Гизаитулина М. Р., действуя от имени сына, распространяла среди избирателей подарки ко Дню пожилого человека в виде продуктовых наборов.

В статье 5.16 КоАП РФ, как уже отмечалось, также предусмотрена ответственность за подкуп избирателей либо за осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах.

Налицо конкуренция уголовно-правовой и административно-правовой норм, что ставит в затруднительное положение правоприменителя. Наши исследования показали, что по данному вопросу нет единого мнения ни у работников правоохранительных органов, которые сталкивались с рассматриваемой ситуацией, ни у председате-

лей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, с которыми мы беседовали, нет также единства взглядов среди ученых. Б.З. Завидов полагает, что объектом подкупа административного правонарушения могут быть только избиратели или участники референдума. Что же касается подкупа избирательных комиссий, комиссий референдума или отдельных их членов, то в этих случаях однозначно будет иметь место состав преступления. Отдельные факты подкупа единичных избирателей, по мнению Б.З. Завидова, не могут повлиять на итоги голосования в целом и должны расцениваться как административное правонарушение. Иное дело, когда имеет место прямой подкуп неопределенного и значительного круга избирателей, участников референдума. Именно прямой подкуп, а не косвенный в виде, например, благотворительной деятельности, что составляет признак административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.16 КоАП РФ. В случаях прямого подкупа большого круга избирателей, участников референдума должна наступать уже уголовная ответственность. Масштабы подкупа необходимо расценивать в зависимости от уровня проведения выборов, референдума. Чем ниже уровень, тем меньшее число избирателей, участников референдума может оказать решающее значение для его результатов. И наконец, по мнению Б.З. Завидова, это должно быть аксиомой в любых ситуациях – в случаях конкуренции уголовно-правовой нормы с административным правонарушением сомнения должны толковаться в пользу применения административной ответственности.

Конечно, КоАП РФ не предусматривает подкуп члена избирательной комиссии, комиссии референдума, а только подкуп избирателей, участников референдума. Степень общественной опасности при подкупе члена избирательной комиссии, который “работает” в день голосования в пользу одного из кандидатов, естественно, выше. Но как при подкупе одного избирателя, так и при подкупе одного члена избирательной комиссии характер общественной опасности, по сути, одинаков, так как речь идет о воспрепятствовании осуществлению избирательного права гражданина либо о воспрепятствовании деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей. Если еще раз обратимся к конструкции состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 141 УК РФ, то убедимся в том, что законодатель не связывает общественную опасность совершенного преступления с количеством подкупа избирателей. С точки зрения Уголовного кодекса РФ, основанного на

Конституции Российской Федерации, посягательство на избирательное право даже одного гражданина является общественно опасным деянием. Нам представляется, что любой подкуп в избирательном процессе – это есть действие, направленное на воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан, либо работе избирательных комиссий, либо деятельности члена комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей. Статью 5.16 (подкуп избирателей) следует исключить из КоАП РФ и оставить только в УК РФ, как, например, было со статьей 5.2 КоАП РФ (вмешательство в работу избирательной комиссии, комиссии референдума), которая с соответствующими уточнениями была включена в часть 3 статьи 141 УК РФ. С точки зрения криминологического обоснования можем сказать, что в избирательном процессе деньги и другие материальные ценности (богатства) рассчитаны не на воспрепятствование осуществлению избирательных прав только одного избирателя, а на достаточно большее количество (с учетом возможностей кандидата и его команды). Факты пресечения воспрепятствованию избирательных прав граждан носят единичный характер, в то время как в реальной деятельности картина выглядит совсем по-другому. Такой жесткий подход, при наличии соответствующей политической и государственной воли, поможет бороться с проникновением криминала во власть.

В этой связи представляют интерес данные о фактах подкупа избирателей при проведении выборов в период с июля 2003 года по июнь 2006 года, представленные 44 избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. При этом следует отметить, что 43 избирательные комиссии субъектов Российской Федерации указали на отсутствие фактов подкупа избирателей на своих территориях. В числе таких субъектов города Москва и Санкт-Петербург, республики Адыгея и Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Алтайский и Ставропольский края, Магаданская, Орловская, Тюменская, Томская и некоторые другие области. Изложенное позволяет сделать вывод о латентном характере данного вида правонарушения, что подтверждают также результаты анонимного анкетирования руководителей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, указавших на отсутствие фактов подкупа.

За период с июля 2003 года по июнь 2006 года на выборах федерального уровня выявлено 34 факта, имеющих признаки подкупа избирателей, в 16 субъектах Российской Федерации. Вместе с тем в суд направлено 13 заявлений об отмене регистрации кандидата в поряд-

ке гражданского судопроизводства, из которых удовлетворено только одно. Органами внутренних дел составлено 5 административных протоколов о привлечении к ответственности по статье 5.16 КоАП РФ, двум лицам наказание назначено судом в виде административного штрафа.

82 факта, имеющих признаки подкупа избирателей, были выявлены в 21 субъекте Российской Федерации. Органами внутренних дел составлено 16 протоколов об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.16 КоАП РФ, прокурором – 7, судом привлечено к административной ответственности 14 человек.

Правоохранительными органами Архангельской, Ленинградской и Тверской областей возбуждено по одному уголовному делу по части 2 статьи 141 УК РФ. В Архангельской области расследование завершено вынесением приговора суда, в Ленинградской области дело было прекращено, в Тверской области расследование приостановлено по пункту 1 части 1 статьи 208 УПК РФ в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого.

Наибольшее число фактов, имеющих признаки подкупа избирателей, было зафиксировано на выборах муниципального уровня – 201 в 38 субъектах Российской Федерации.

При этом следует отметить два случая осуществления массового подкупа избирателей, каждый из которых учтен как одно деяние.

Так, на выборах главы муниципального образования “Багратионовский городской округ” (Калининградская область) в марте 2004 года в суде было подтверждено не менее 746 фактов подкупа избирателей.

На выборах главы муниципального образования “Дальнегорский городской округ” (Приморский край), суд установил, что не менее 2339 избирателей получили вознаграждение за голосование в пользу одного из кандидатов.

Органами внутренних дел составлено 38 протоколов об административных правонарушениях, 17 лиц привлечены судом к административной ответственности. Возбуждено 16 уголовных дел по части 2 статьи 141 УК РФ, прекращены – 2 дела, по двум делам 6 виновных лиц привлечены к уголовной ответственности (Тверская область).

Таким образом, представленные избирательными комиссиями материалы в совокупности свидетельствуют о незначительном количестве доказанных в установленном законом порядке фактов данного вида правонарушения.

На практике зачастую встает вопрос оценки действий лица, имеющих признаки подкупа, но совершенные им до своего выдвижения кандидатом, например, вручение подарков от своего имени, оказание услуг на бесплатной основе и т.п. Правоприменительные органы и суды занимают следующую позицию: *поскольку в данном случае не может идти речь о проведении лицом предвыборной агитации, то привлечение его к ответственности за подкуп избирателей также является несостоятельным.*

Возникал также вопрос об ответственности лиц, намеревающихся баллотироваться, за действия, имеющие признаки подкупа, но совершенные ими *в период после выдвижения, но до регистрации их кандидатами.* В этой связи следует отметить, что в принятом в настоящее время Федеральном законе “О внесении изменений в федеральные законы “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации” предусматривается в качестве основания для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, установленный решением суда факт подкупа избирателей, совершенный в период от выдвижения до регистрации кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, избирательным объединением, доверенным лицом объединения, а также действовавшим по их поручению иным лицом или организацией.

Проанализированная информация, поступившая из избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод об осуществлении подкупа избирателей в основном путем вручения им материальных ценностей и денежных средств.

На федеральных выборах таких фактов установлено в 42,8% случаев, на региональных выборах – 54,5%, на муниципальном уровне факты вручения избирателям материальных ценностей и денежных средств имеют место уже в 93,7 % случаев.

Относительная распространенность совершения действий, имеющих признаки подкупа избирателей путем вручения материальных ценностей и денежных средств, объясняется тем, что недобросовестные кандидаты используют материальные, бытовые, социальные трудности части населения в целях своего избрания, покупая голоса за деньги (как правило, в пределах 50–100 рублей) или за продукты питания на такую же или меньшую сумму.

Имеется ряд проблем, касающихся *практики привлечения виновных лиц к уголовной и административной ответственности за подкуп.*

При проведении федеральных выборов уголовных дел указанной категории не возбуждалось. На региональных выборах за рассмотренный период было возбуждено три уголовных дела, одно из которых прекращено, на выборах муниципального уровня возбуждалось 16 дел, из которых только два рассмотрено судом с вынесением обвинительного приговора.

Так, приговором Вышневолоцкого городского суда Тверской области от 11 апреля 2006 года В.В. Стогова была признана виновной в совершении преступления, предусмотренного пунктом "а" части 2 статьи 141 УК РФ. В.В. Стогова совершила воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, соединенное с подкупом. В частности, она предложила пяти избирателям проголосовать за конкретного кандидата на муниципальных выборах досрочно и обещала каждому выплатить после голосования по 100 рублей, что впоследствии и выполнила. Суд на основании свидетельских показаний пришел к выводу о совершении подсудимой виновных действий, образующих состав уголовно-наказуемого деяния и приговорил В.В. Стогову к штрафу в размере 5000 рублей.

Тем же судом 31 марта 2006 года признаны виновными 5 лиц в совершении преступления, предусмотренного пунктами "а", "в" части 2 статьи 141 УК РФ. Указанные лица, как установил суд, склоняли избирателей проголосовать досрочно за конкретного кандидата, обещая каждому после голосования выплатить по 50–100 рублей. Допрошенные в качестве свидетелей граждане подтвердили, что за обещание "отдать свой голос" за конкретного кандидата они получили деньги от этих лиц. Приговором суда виновные лица были оштрафованы на 5000 рублей каждый.

Однако по фактам совершения подкупа гораздо чаще возбуждаются дела в порядке административного производства по признакам правонарушения, предусмотренного статьей 5.16 КоАП РФ, согласно которой подкуп избирателей, участников референдума, если эти действия не содержат уголовно-наказуемого деяния, либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах, влечет наложение административного штрафа, в зависимости от субъекта правонарушения, на граждан, должностных лиц или юридических лиц,

Например, постановлением мирового судьи Максатихинского района Тверской области от 18 декабря 2005 года И. А. Крылов признан виновным в осуществлении подкупа избирателей, а именно в выплате ряду граждан (количество лиц в постановлении не указано) денег в сумме по 50 рублей, под условие проголосовать за конкретного кандидата. И. А. Крылову назначено наказание в виде штрафа в размере 200 рублей. Аналогичные постановления о привлечении к административной ответственности были вынесены тем же судьей в отношении К. А. Кольцова и А. Ю. Алевского, поскольку в их действиях был усмотрен подкуп избирателей в пользу конкретного кандидата.

Сложность разграничения уголовной и административной ответственности за подкуп избирателей на практике приводит к случаям, когда при прочих равных условиях одни правоприменители усматривают в совершенном деянии признаки административного правонарушения, другие – преступления.

В этой связи представляется целесообразным, как уже указывалось ранее, исключить статью 5.16 из КоАП РФ. Учитывая при этом, что **осуществление подкупа в любой форме предполагает воздействие на свободное волеизъявление избирателя при голосовании**, что фактически является составом преступления, предусмотренного статьей 141 УК РФ.

Административная ответственность за подкуп избирателей носит общепреventивный характер с точки зрения угрозы наступления административного наказания в виде наложения штрафа. Однако правоприменительная практика показывает, что исполнители не боятся штрафов и не только сами неоднократно участвуют в подкупе избирателей, но и вовлекают в совершение правонарушения других лиц, расширяя круг правонарушителей из числа избирателей, тем самым увеличивая общественную опасность этого деяния.

Следующим квалифицируемым признаком преступления, предусмотренного частью 2 статьи 141 УК РФ, является **обман**, который заключается:

а) во введении граждан Российской Федерации в заблуждение относительно сведений о кандидате (его партийной принадлежности, программе и т.п., влияющих на выбор избирателя), времени, месте проведения выборов, способе голосования;

б) в выдаче фальшивых избирательных бюллетеней;

в) в сообщении о якобы готовящемся взрыве избирательного участка, что влияет на решение идти ли голосовать.

Обман может быть и в форме бездействия – умолчание о фактах, влияющих на решение гражданина при осуществлении своего избирательного права, права на участие в референдуме, на выполнение комиссиями своих обязанностей, на деятельность члена избирательной комиссии, способных привести к нарушению тайны голосования.

Принуждение как квалифицирующий признак появился в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ. Под ним понимается психическое воздействие на человека, имеющее целью совершение принуждаемым лицом действий (бездействия), заключающихся в воспрепятствовании проведению выборов. Речь идет о психическом принуждении, выражающемся, например, в угрозах относительно повреждения или уничтожения имущества лица, распространения сведений, способных причинить существенный вред правам и интересам потерпевшего или его близких, шантаже и иных подобных незаконных действиях.

Применение насилия охватывает любые физические воздействия как на гражданина или члена избирательной комиссии, так и на их близких (от удерживания, нанесения удара или побоев до причинения вреда здоровью любой тяжести или лишения жизни). Если примененное насилие причинило тяжкий либо средней тяжести вред здоровью или связано с убийством, то содеянное квалифицируется по совокупности со статьями 111, 112 или 105 УК РФ. Причинение же в результате насильственных действий легкого вреда здоровью полностью охватывается признаками части 2 статьи 141 УК РФ.

Точно также поглощается составом воспрепятствования осуществлению избирательных прав **угроза применения насилия**, которая должна носить реальный характер и создавать у избирателя или члена избирательной комиссии опасение за свою безопасность.

Совершение деяния лицом **с использованием своего служебного положения** представляет собой квалифицирующий признак, то есть речь идет о совершении преступления специальным субъектом, с учетом чего представляет повышенную общественную опасность.

При квалификации обстоятельств использования служебного положения при совершении рассматриваемого преступления следует учитывать положения статей 210 и 285 УК РФ.

Данный квалифицирующий признак предполагает, что должностное лицо либо руководящий служащий негосударственной организации или даже другой работник использует свои служебные полномочия для создания препятствий реализации избирательных прав

граждан или деятельности избирательной комиссии (комиссии по проведению референдума), а равно члену указанной комиссии. Так, соответствующее лицо, используя служебное положение, может отказать предоставить предусмотренный законом отпуск зарегистрированному кандидату, доверенному лицу зарегистрированного кандидата, избирательного объединения для проведения агитационной и иной предусмотренной законом деятельности, способствующей избранию зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, а также отказать освободить от работы в установленном законом порядке члена избирательной комиссии для участия в подготовке и проведении выборов. Здесь еще раз следует подчеркнуть, что в уголовно-правовом смысле отказ в предоставлении отпуска может иметь место тогда, когда виновное лицо преследует цель воспрепятствования осуществлению избирательных прав гражданина либо работе избирательной комиссии, либо деятельности члена комиссии, связанной с исполнением им своей деятельности.

Содержание признака совершения данного преступления **группой лиц по предварительному сговору или организованной группой** определяется соответственно в части 2 и части 3 статьи 35 УК РФ. В соответствии с частью 2 статьи 35 УК РФ преступление признается совершенным группой лиц по предварительному сговору, если в нем участвовали не менее двух лиц, заранее (то есть до начала преступной деятельности) договорившихся о совместном совершении преступления. Под организованной группой согласно части 3 статьи 35 УК РФ следует понимать устойчивую группу лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений.

Как установлено приговором суда Ломоносовского района Ленинградской области, жительница деревни Гостилицы Н.С. Городова, вступив в преступную связь с не установленными следствием лицами, получила от них 1500 рублей для подкупа избирателей в пользу кандидата в депутаты Законодательного собрания Ленинградской области третьего созыва А.Н. Шаронова. В декабре 2001 года ей удалось подкупить 16 избирателей, каждому из которых она выплатила по 50 рублей (всего 800 рублей) в качестве вознаграждения за голосование в поддержку кандидата А.Н. Шаронова. Ее преступные действия были пресечены работниками милиции, которые изъяли у Н.С. Городовой оставшиеся 700 рублей, предназначенные для дальнейшего подкупа избирателей. Н.С. Городова признана виновной в со-

вершении преступления, предусмотренного пунктами “а” и “в” части 2 статьи 141 УК РФ.

В части 3 статьи 141 УК РФ предусмотрены два особо квалифицирующих обстоятельства:

а) **вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссии, комиссией по референдуму ее полномочий**, установленных законодательством о выборах и референдумах, с целью повлиять на ее решения, выраженное в форме требования или указания по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов, избирательных блоков, подсчета голосов избирателей, участников референдума и по иным вопросам, относящимся к исключительной компетенции избирательной комиссии, комиссии референдума;

б) **неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”**. Часть 3 статьи 141 УК РФ была введена Федеральным законом от 4 июля 2003 № 94-ФЗ. При этом весьма примечательным является то обстоятельство, что в своей редакции часть 3 статьи 141 УК РФ полностью соответствует статье 5.2 КоАП РФ, которая была исключена (утратила силу) вышеназванным федеральным законом, с той лишь разницей, что имеются уточнения и дополнения. Во-первых, после слов “...по вопросам регистрации кандидатов...”, добавлены слова “списков кандидатов”. Во-вторых, после слов “подсчета голосов избирателей” добавлены слова “участников референдума”. И, наконец, предусмотрена уголовная ответственность за неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”. Последнее обстоятельство связано с тем, что в системе ГАС “Выборы” часто появлялись неправомерные повторные вводы протоколов участковых и иных избирательных комиссий по указанию должностных лиц и иных лиц с использованием служебного положения.

Положительно оценивая появление части 3 статьи 141 УК РФ, а равно детализацию и конкретизацию преступления, предусмотренного статей 141 УК РФ, следует отметить, что санкция части 3 статьи 141 УК РФ предусматривает максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до четырех лет со штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев либо без такового, в то время как часть 2 статьи 141 УК РФ (менее общественно

опасное деяние) предусматривает лишение свободы до пяти лет. На лицо явный недоучет законодателем общественной опасности деяний, предусмотренных частью 3 статьи 141 УК РФ.

В литературе высказана критическая точка зрения к данному подходу законодателя. На практике в целях получения меньшего наказания необходимо будет доказать, что было совершено более общественно опасное преступление, чем просто воспрепятствование работе избирательной комиссии, а именно: лицо имело целью не просто воспрепятствовать деятельности комиссии, а имело место вмешательство с целью повлиять на решение комиссии.

В статье 141¹ УК РФ впервые установлена уголовная ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума.

Если *родовым объектом* рассматриваемого преступления являются общественные отношения по реализации политических прав граждан на управление делами государства и местного самоуправления, то *непосредственный* объект является двухобъектным. В качестве *основного непосредственного объекта* выступает порядок финансирования избирательной кампании или референдума. *Дополнительным непосредственным объектом* является свободное волеизъявление граждан на выборах, участников референдума путем косвенного влияния на их сознание и волю вследствие заведомой постановки в неравные условия кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

Объективная сторона законодателем раскрыта наиболее исчерпывающим образом. Обязательным признаком состава преступления является крупный размер финансовой (материальной) поддержки. В примечании к комментируемой статье раскрывается крупный размер и содержание иной материальной поддержки. Под ними понимаются размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, фонда референдума, установленной законодательством о выборах и референдумах на момент совершения деяния, предусмотренного рассматриваемой статьей. Но во всех случаях крупный размер финансовой (материальной) поддержки должен быть не менее одного

миллиона рублей. (До 8 декабря 2003 года крупный ущерб исчислялся исходя из суммы, составляющей не менее двух тысяч минимальных размеров оплаты труда.)

Наш анализ исчерпывающего перечня действий, образующих объективную сторону рассматриваемого состава преступления, показывает, что девять из этих действий относятся к выборам, а девять – к референдумам. С учетом того, что эти действия сопровождаются соединительным союзом “и” в сочетании с разделительным союзом “или”, то общее количество теоретических вариантов действий объективной стороны рассматриваемого преступления достигается 36 действиями.

В целях облегчения общего восприятия объективной стороны все действия можно подразделить на следующие позиции:

- оплата изготовления и (или) распространения агитационных материалов, не оплаченных из избирательного фонда;

- оплата изготовления и (или) распространения агитационных материалов из избирательного фонда, но по необоснованно заниженным расценкам;

- оплата изготовления и (или) распространения агитационных материалов бесплатно;

- передача денежных средств, материальных ценностей на безвозмездной основе;

- передача материальных ценностей по необоснованно заниженным расценкам;

- внесение пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд, фонд референдума через подставных лиц.

Адресатами оказания финансовой (материальной) поддержки в крупных размерах при выборах выступают кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, а при референдуме – член, уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума для осуществления ими деятельности, направленной на выдвижение инициативы проведения референдума, получения определенного результата на референдуме.

Особую сложность представляют действия, совершенные по необоснованно заниженным расценкам. Как правило, эти действия прикрываются какими-то якобы возмездными ответными действиями (выполнением работ, услуг, предоставлением имущества или прав на него и т.д.), но их стоимость явно не соответствует реальным затратам.

Следует выделить действия, заключающиеся во внесении пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд, фонд референдума через подставных лиц. В первую очередь, острое уголовного закона в таких случаях направлено на противодействие финансированию выборов и референдумов со стороны иностранных государств и организаций. Подставным может быть как юридическое, так и физическое лицо.

Состав преступления, предусмотренный частью 1 статьи 141¹ УК РФ, относится к формальным, то есть преступление считается оконченным с момента совершения любого из перечисленных в диспозиции статьи действий.

Субъективная сторона преступления характеризуется наличием прямого умысла и специальной целью.

Субъект преступления – физическое вменяемое лицо, достигшее 16 лет. Следует отметить, что если финансовые средства или иные материальные ценности предоставляет юридическое лицо, то субъектом преступления выступает лицо, которое вправе распоряжаться и распорядилось финансовыми или иными материальными ценностями, осознавая характер и цели своих действий. При изготовлении и (или) распространении агитационных материалов субъектом преступления являются те должностные лица или руководители коммерческих и некоммерческих организаций, которые непосредственно распорядились изготовить и (или) распространить эти материалы на безвозмездной основе либо по необоснованно заниженным расценкам.

Соучастниками рассматриваемого состава преступления могут быть подставные лица, через которых вносятся пожертвования в крупных размерах в избирательный фонд, фонд референдума, а также руководители финансовых и иных институтов, через которых осуществляется финансовая и иная материальная противоправная поддержка в крупных размерах, если, конечно, они осознают общественную опасность своих действий. Вместе с тем не могут быть соучастниками лица, которые непосредственно изготавливали или распространяли агитационные материалы по указанию или распоряжению должностного лица, руководителя коммерческой либо некоммерческой организации, так как лицо не осознает общественную опасность своих действий, а воспринимает эти действия как правомерные.

В статье 5.20 КоАП также предусматривается ответственность за аналогичные действия. Основным критерием отграничения состава

преступления от административного правонарушения является крупный размер такой финансовой или иной материальной поддержки, который нами рассмотрен выше.

Часть 2 статьи 141¹ УК РФ предусматривает самостоятельный состав преступления, но который логично связан с рассмотренным выше составом.

Родовой и непосредственный объекты посягательства совпадают. Объективная сторона состава преступления состоит из трех действий:

а) использование в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока;

б) использование в крупных размерах помимо средств соответствующего фонда референдума финансовой (материальной) поддержки для выдвижения инициативы проведения референдума, получения определенного результата на референдуме;

в) расходование в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и референдумах и перечисленных на специальный избирательный счет, специальный счет референдума. Пожертвования, которые запрещены, определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня проведения выборов или референдума. Так, в части 7 статьи 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в 16 пунктах перечислены физические и юридические лица, органы, учреждения и организации, которые не имеют право вносить пожертвования в избирательные фонды.

Субъективная сторона преступления характеризуется наличием прямого умысла и специальной цели. Субъект осознает общественную опасность своего деяния, противоправность использования в крупных размерах финансовых (материальных) средств помимо избирательного фонда (фонда референдума) в проведении избирательной кампании, кампании референдума, желает этого и преследует при этом цели, предусмотренные в диспозиции части 2 статьи 141¹ УК РФ.

Субъектами преступления являются лица, прямо перечисленные в диспозиции статьи: кандидаты, их уполномоченные представители по финансовым вопросам, уполномоченные представители по фи-

нансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока, уполномоченные по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. Сравнительный анализ частей 1 и 2 статьи 141¹ УК РФ показывает, что даже если имеется сговор между субъектами преступлений, предусмотренных частями 1 и 2 указанной статьи, то такой сговор не образует совокупности преступлений по этим двум нормам.

Оказание финансовой (материальной) поддержки и использование такой поддержки являются самостоятельными составами преступления, хотя и логически взаимосвязанными.

Состав преступления относится к формальным и считается оконченным с момента использования либо расходования средств в крупных размерах независимо от наступления последствий. Согласно подпункту “а” пункта 2 статьи 77 Федерального закона об основных гарантиях и подпункту 1 пункта 4 статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” расходование средств помимо средств своего избирательного фонда в размере, составляющем более 10 процентов от установленной предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда, является основанием для отмены судом решения о результатах выборов. Другими словами, помимо уголовной ответственности, за действия, предусмотренные частью 2 статьи 141¹ УК РФ, при наличии соответствующих оснований речь может идти и о конституционной ответственности.

Уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума (ст. 142 УК РФ). Непосредственным объектом данного преступления является право граждан Российской Федерации осуществить свое избирательное право или право на участие в референдуме, а также установленный порядок проведения выборов и референдума в точном соответствии с действующим законодательством.

Предмет рассматриваемого преступления – избирательные документы и документы референдума. К ним относятся:

- а) списки избирателей или участников референдума;
- б) подписные листы;
- в) избирательные бюллетени;
- г) удостоверения на право голосования;
- д) открепительные талоны;
- е) протоколы по подсчету голосов;

ж) счетные листы.

Основными критериями отнесения документов к избирательным документам референдума является их непосредственное содержание и значение для подготовки и проведения выборов, референдума.

Объективная сторона преступления, предусмотренного частью 1 статьи 142 УК РФ, характеризуется действиями:

- а) фальсификацией избирательных документов;
- б) фальсификацией документов референдума.

Под **фальсификацией** избирательных документов, документов референдума понимается умышленное изменение содержания данных подлинных документов путем подделки, подчистки, дописки, пометки другим числом, иным способом, а также изготовление (создание) другого документа с ложным содержанием. Следует заметить, что фальсификация избирательных документов, документов референдума (ч. 1 ст. 142 УК РФ) по ряду действий объективной стороны относится к разновидностям служебного подлога. Отличие, прежде всего, проявляется в видах и в содержании документов.

Кроме того, отличия проявляются не только в объекте и предмете посяательства, но и в содержании субъективной стороны. Отличия можно также проводить и по субъектам преступлений.

В части 1 статьи 142 УК РФ перечислены *специальные субъекты* рассматриваемого преступления. Ими являются: член избирательной комиссии, комиссии референдума; уполномоченный представитель избирательного объединения, избирательного блока, группы избирателей, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума; кандидат или уполномоченный им представитель. Правовой статус указанных лиц отражен в соответствующих нормативных актах (в Федеральном законе об основных гарантиях, федеральных законах “О выборах Президента Российской Федерации” и “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, постановлениях, распоряжениях и инструкциях ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации).

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом. Виновный сознает, что совершает фальсификацию избирательных документов, документов референдума, и желает совершать указанное деяние.

Состав преступления является формальным и считается оконченным с момента совершения предусмотренного деяния.

За совершение преступления, предусмотренного частью 1 статьи 142 УК РФ, предусмотрено наказание в виде штрафа в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет либо лишением свободы на срок до четырех лет.

Часть 2 статьи 142 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за два действия:

- а) за подделку подписей;
- б) за заверение заведомо подделанных подписей.

Необходимо подчеркнуть, что предусмотренные действия должны быть совершены в следующих их проявлениях:

1) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой,

2) либо соединены с подкупом,

3) с принуждением,

4) с применением насилия или угрозой его применения,

5) а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения,

6) либо эти действия повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Понятие “существенное нарушение прав и законных интересов” является оценочным и устанавливается в каждом конкретном случае с учетом всех обстоятельств дела.

Таким образом, из шести форм (способов) проявления объективной стороны пять действий характеризуют данный состав как формальный. Лишь в одном случае надо доказывать, что имело место наступление последствий, указанных в диспозиции части 2 статьи 142 УК РФ.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом при формальном составе и прямым или косвенным умыслом – при материальном.

Санкция части 2 статьи 142 УК РФ предусматривает штраф в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо лишение свободы на срок до трех лет.

В части 3 статьи 142 УК РФ предусматривается самостоятельное преступление, объективная сторона которого выражается в одном из трех действий:

- а) незаконное изготовление избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме;
- б) незаконное их хранение;
- в) незаконная перевозка незаконно изготовленных бюллетеней.

Под **незаконным изготовлением** избирательных бюллетеней или бюллетеней для голосования на референдуме следует понимать любые действия, в результате которых без соответствующего решения и разрешения были отпечатаны бюллетени. Момент окончания данной формы объективной стороны преступления определяется по факту изготовления хотя бы одного избирательного бюллетеня или бюллетеня для голосования на референдуме, так как общественная опасность данного действия (изготовления) заключается в его незаконности и возможных последствиях использования такого бюллетеня.

Ярким примером рассматриваемого состава преступления можно назвать ситуацию, которая возникла в декабре 2003 года в Республике Башкортостан.

Так, прокуратура Республики Башкортостан 5 декабря 2003 года возбудила уголовное дело по факту печати дополнительного тиража бюллетеней по выборам Президента республики, которые были назначены на 7 декабря. В ходе расследования сотрудники республиканской прокуратуры изъяли из подвального помещения типографии, где была предпринята попытка сжечь незаконный тираж бюллетеней, среди которых были как обгоревшие, так и целые, а также разрезанные образцы документа. Остатки документов абсолютно идентичны были подлинным бюллетеням, отпечатанным в типографии №1 под контролем наблюдателей из представителей кандидатов в президенты.

В статье 88 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” предусмотрен порядок хранения избирательных документов (включая избирательные бюллетени). Нарушение этого порядка будет означать незаконное хранение законно изготовленных (и уже использованных) бюллетеней. В рамках рассматриваемого состава речь идет о хранении незаконно изготовленных бюллетеней. Поэтому под **незаконным хранением незаконно изготовленных бюллетеней** или бюллетеней для голосования на референдуме следует понимать любые умышленные действия, связанные с нахождением незаконно изготовленных бюллетеней во владении виновного лица в специальном помещении (складе, при себе, сейфе, тайнике и в иных местах).

Хранение незаконно изготовленных избирательных бюллетеней и бюллетеней для голосования на референдуме – это деящееся преступление.

Перевозка незаконно изготовленных избирательных бюллетеней или бюллетеней для голосования на референдуме заключается в их перемещении в пространстве, то есть из одного места в другое любым видом транспорта (наземным, водным, воздушным). Перенос же бюллетеней следует рассматривать как способ обеспечения для последующего хранения. Перевозка незаконно изготовленных бюллетеней считается оконченным составом с момента перемещения указанных предметов на соответствующем транспорте.

С субъективной стороны преступление характеризуется только прямым умыслом. Лицо осознает общественную опасность своих действий и желает их совершения. Для квалификации мотивы и цели преступления не имеют значения, хотя главной целью виновных лиц, которые являются организаторами изготовления незаконных бюллетеней, является получение власти в виде соответствующего мандата или должности.

Санкция части 3 статьи 142 УК РФ предусматривает наказание в виде штрафа в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до трех лет.

Статья 142¹ УК РФ предусматривает уголовную ответственность за **фальсификацию итогов голосования**.

Непосредственный объект рассматриваемого преступления – это общественные отношения, обеспечивающие свободное волеизъявление и соблюдение прав избирателей и лиц, участвующих в референдуме, а равно порядок проведения выборов и референдума, в данном случае установления итогов голосования в тесном соответствии с действующим законодательством.

Все основные формы (способы) проявления объективной стороны преступления законодателем перечислены:

1) Включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании. Согласно частям 12, 13 статьи 73 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” при передаче избирательных бюллетеней участковым избирательным ко-

миссиям производится их поштучный пересчет и выбраковка. О передаче бюллетеней вышестоящей комиссией нижестоящей избирательной комиссии составляется акт в двух экземплярах. В данном акте указывается время и дата его составления, количество передаваемых бюллетеней. Следовательно, неучтенные бюллетени могут появляться тогда, когда, во-первых, участковая комиссия при получении от вышестоящей комиссии не пересчитала бюллетени, комплектованные типографией, их изготовившей, по 50–100 штук, а при подготовке ко дню голосования пересчитала и обнаружила неучтенные бюллетени.

Неучтенные бюллетени могут появиться в участковой комиссии и тогда, когда вышестоящая комиссия, вступив в преступный сговор, передает председателю (или секретарю УИК) лишние (неучтенные) избирательные бюллетени, то есть незаконно (сверх тиража) изготовленные. Наконец, в УИК могут оказаться незаконно изготовленные бюллетени, принесенные иными лицами, вступившими также в преступный сговор с УИК.

Вариантов использования указанных неучтенных бюллетеней при голосовании может быть несколько.

Первый вариант заключается в том, что эти бюллетени могут быть использованы для замены действительных бюллетеней с отметками избирателей в пользу одного из кандидатов (о чем будет сказано ниже).

Второй вариант заключается в том, что эти бюллетени используются для незаконного голосования за тех избирателей, которые не явились на выборы. В этом случае речь идет о фальсификации подписей избирателей, которая, в свою очередь, может иметь место и без использования неучтенных бюллетеней. И наконец, включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании, означает несоответствие количества выданных гражданам согласно общему списку избирателей или участников референдума бюллетеней для голосования и числа бюллетеней, оказавшихся в избирательной урне при подсчете голосов в пользу последних.

2) Представление заведомо неверных сведений об избирателях. участниках референдума означает умышленное включение в списки избирателей или списки участников референдума лиц, не зарегистрированных к моменту голосования по указанному адресу. Так, на практике имело место, когда кандидат, вступив в преступный сговор с одним из членов комиссии, смог организовать голосование избирателей, в паспортах которых стоял фальшивый штамп о регис-

трации. Член комиссии включал таких граждан в список избирателей и выдавал им избирательные бюллетени.

Кроме того, к данной форме (способу) объективной стороны состава преступления следует отнести включение в список избирателей лиц, которые ранее проживали по данному адресу, либо лиц, у которых имеется неправильное указание фамилии, имени, отчества, паспортных данных и т.п.

3) Заведомо неправильное составление списков избирателей, участников референдума, выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, или вымышленных лиц, означает включение в указанные списки малолетних, умерших либо никогда не проживавших по данному адресу, а также лиц, которые отбывают наказание в местах лишения свободы по приговору суда либо признаны судом недееспособными.

4) Фальсификация подписей избирателей, участников референдума в списках избирателей, участников референдума означает учинение членом комиссии подписи за избирателя, который не голосовал.

Так, 16 декабря 2001 года трое руководителей участковой избирательной комиссии избирательного участка № 245 по выборам депутатов Тамбовской областной Думы Н., Т., В. и член этой комиссии с правом совещательного голоса Г. по предварительному сговору с целью завышения явки избирателей на выборы проголосовали за 216 избирателей, не явившихся на выборы, фальсифицировали списки избирателей, подписи избирателей, протоколы голосования и осуществили заведомо неправильный подсчет голосов, за что осуждены Моршанским районным судом к одному году лишения свободы каждый.

5) Замена действительных бюллетеней с отметками избирателей, участников референдума, как мы отметили выше, проявляется в сочетании с использованием неучтенных бюллетеней. Речь идет об изъятии действительных бюллетеней, в которых проявлено волеизъявление в отношении одного из кандидатов (списка кандидатов) и замене этих бюллетеней неучтенными, но в которых сделаны отметки в пользу другого кандидата (списка кандидатов).

6) Порча бюллетеней, приводящая к невозможности определить волеизъявление избирателей, участников референдума, означает внесение дополнительных отметок в соответствующем

квадрате на действительных бюллетенях, в результате которого бюллетень считается недействительным.

Так, например, приговором Красночетайского районного суда Чувашской Республики от 26 августа 2002 года осуждена группа руководителей участковых избирательных комиссий и ответственных работников государственных и муниципальных учреждений из восьми человек за фальсификацию избирательных документов на выборах Президента Чувашской Республики. Действия виновных выразились в том, что они, поддавшись на уговоры одного из наблюдателей от кандидата на должность Президента Чувашской Республики Н., после подсчета голосов и составления протоколов голосования о результатах выборов на вверенных им избирательных участках вскрыли упаковки с избирательными бюллетенями и в бюллетенях с отметками за кандидата на должность Президента Чувашской Республики В. нанесли дополнительные отметки в квадраты, расположенные против фамилий других кандидатов, в результате чего эти бюллетени стали недействительными, а число голосов избирателей, поданных за В., сократилось на 131. Подлинные протоколы участковых избирательных комиссий об итогах голосования были уничтожены, а взамен изготовлены подложные, которые руководители участковых комиссий представили в территориальную комиссию.

7) Незаконное уничтожение бюллетеней проявляется в их незаконном сжигании, измельчении, то есть в полной незаконной ликвидации. Это действие, в свою очередь, может сопровождаться в составлении заведомо неверного протокола об итогах голосования (о чем сказано ниже).

8) Заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, участников референдума означает занижение либо, наоборот, завышение числа голосов, поданных в пользу одного из кандидатов либо в пользу того или иного решения вопроса, вынесенного на референдум.

Так, на практике член избирательной комиссии, пользуясь тем, что наблюдатели и члены комиссии с совещательным голосом находятся на расстоянии, при котором не видят действительное волеизъявление избирателей, обозначенное в избирательном бюллетене, может подсчитывать голоса вопреки реальному проявлению волеизъявления избирателей.

9) Подписание членами избирательной комиссии, комиссии референдума протокола об итогах голосования до подсчета голо-

сов или установления итогов голосования означает преждевременную констатацию факта победы или поражения того или иного кандидата (списка кандидатов) на избирательном участке, принятия или отсутствия поддержки того или иного вопроса, вынесенного на референдум.

10) *Заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования.* Это означает, что протокол юридически оформлен правильно, но сведения в нем не соответствуют действительности.

11) *Незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения.* Другими словами это означает подлог документа, в котором имеется приписка в пользу голосов тому или иному кандидату либо тому или иному решению при проведении референдума.

12) *Заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдума.* Рассматривая указанное нарушение, представляется целесообразным четко определить понятие “итоги голосования”. Более того, разграничение понятий “итоги голосования” и “результаты выборов” является необходимым для наиболее полного и конструктивного анализа состава соответствующей статьи. Основным различием этих двух понятий (“итоги голосования” и “результаты выборов”) является то, что итоги голосования подводятся только на части территории в рамках избирательного округа, в котором проводятся выборы. Итоги голосования могут подводиться на избирательном участке участковой избирательной комиссией, а также в районе или в городе соответствующей избирательной комиссией путем суммирования данных итогов голосования на соответствующих избирательных участках, при условии, что выборы организует и проводит вышестоящая комиссия, которая устанавливает результаты выборов.

Существует и еще одно, более существенное, различие, которое имеет принципиальное значение при подведении итогов голосования и, особенно, в случаях возникновения споров об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования. Это отличие заключается в содержании и форме решений соответствующих избирательных комиссий об итогах голосования и результатах выборов. Решение о результатах выборов должно содержать ответы как минимум по трем позициям: выборы признаны состоявшимися, выборы дейст-

вительны, избран соответствующий кандидат. Итоги голосования содержатся в протоколе соответствующей избирательной комиссии об итогах голосования.

Исходя из требований закона итогами голосования можно считать данные протокола об итогах голосования, подписанного всеми членами избирательной комиссии, в том числе и точные данные о числе избирателей, внесенных в список, числе бюллетеней, выданных избирателям (необходимо для определения явки избирателей комиссией, организующей выборы), а также точные данные о действительных бюллетенях и точное число голосов избирателей, поданных по каждой из позиций (для признания соответствующих выборов состоявшимися и достоверного определения победившего в рамках определенного округа кандидата). Неточность (недостоверность) одной из этих основных позиций ведет к недостоверным итогам голосования по конкретному избирательному участку и соответствующей территории, где устанавливаются итоги голосования.

Таким образом, заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдума означает объявление вопреки объективной картине голосования (количеству голосов) кандидата избранным (кандидатов избранными) или, наоборот, неизбранным (неизбранными), выборы или результаты референдума действительными или, наоборот, недействительными и т.п.

Субъект преступления – специальный. Им является член избирательной комиссии, инициативной группы, комиссии по проведению референдума. Как мы отметили выше, при совершении данного преступления может иметь место соучастие, а также совокупность преступлений.

Субъективная сторона преступления характеризуется только в форме прямого умысла. Виновный осознает, что совершает одно из рассмотренных нами выше действий по фальсификации итогов голосования, и желает его совершить.

Состав преступления является формальным. Преступление считается оконченным с момента совершения указанных в диспозиции статьи 142¹ УК РФ действий.

Санкция указанной статьи предусматривает штраф в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до четырех лет.

В 2007 году в период избирательной кампании по выборам в законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации и в органы местного самоуправления органами прокуратуры выявлялись факты совершения уголовно наказуемых деяний на стадии предвыборной агитации: распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство кандидата в депутаты; воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, в том числе сопряженное с подкупом избирателей; вымогательство. Возбуждено свыше 40 уголовных дел: по части 2 статьи 129 УК РФ (клевета), по части 1 статьи 130 УК РФ (оскорбление), по частям 1 и 2 статьи 141 УК РФ (воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий), по части 2 статьи 163 УК РФ (вымогательство), по статье 142 УК РФ и др. В период избирательных кампаний выявлены случаи совершения уголовно наказуемых деяний членами избирательных комиссий. Возбуждены и расследуются уголовные дела по статье 142¹ УК РФ (фальсификация итогов голосования), по части 1 статьи 142 УК РФ (фальсификация избирательных документов).

Исследование состояния законности в избирательном процессе позволяет констатировать, что выявленные административные и уголовные правонарушения по своим масштабам, как правило, не влияли на общие результаты голосования.

Вместе с тем активное выявление, пресечение и предупреждение правонарушений в избирательном процессе являются необходимым условием обеспечения избирательных прав участников избирательного процесса и его легитимации*.

* Легитимация (лат. Legitimus – законный) – признание или подтверждение законности какого-либо права, полномочия. Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1982. С. 274.

Заключение

Рассмотрение актуальных вопросов обеспечения судами избирательных прав участников избирательного процесса позволяет определить положения, связанные с развитием избирательного права и избирательного процесса в современных условиях в интересах оптимизации формирования и легитимации органов государственной власти в Российской Федерации.

1. Одним из основных назначений государства является обеспечение реализации жизненно важных интересов граждан и в первую очередь их достойного и безопасного существования. Решение задачи повышения качества жизни напрямую зависит от органично выстроенной системы власти и ее эффективного функционирования в интересах законопослушного большинства населения, на основе признания ее легитимности. Сложившаяся в нашей стране ситуация вынуждает искать такой порядок формирования и организации системы власти, который обеспечил бы ее системность и сбалансированность, приход к власти людей, генерирующих действенные программы социального и экономического развития страны и добивающихся проведения их в жизнь, в целях укрепления российской государственности как механизма обеспечения жизненно важных интересов законопослушного большинства граждан.

2. Ключевым вопросом обеспечения конструктивного функционирования государства является определение приоритетов, которые должны быть положены в его основу, – свобода (демократия) и порядок (безопасность), и определение пределов ограничения свободы в целях обеспечения безопасности. В современных условиях представляется неправомерным их противопоставление. Конституция Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация является демократическим государством; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 1 и 3); человек, его права и свободы являются высшей ценностью; политика Российской Федерации направлена на

создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 2 и 7)*. Таким образом, Основной закон закрепляет два основополагающих принципа формирования органов власти – демократичность и обеспечение эффективного управления страной, одновременное воплощение которых является идеальным вариантом.

3. В современных условиях существование такой идеальной модели организации власти требует поиска баланса между реализацией воли народа как системообразующим фактором в процессе формирования системы органов власти и созданием дееспособной системы органов власти, способной оперативно и адекватно реагировать на угрозы национальной безопасности, в целях обеспечения достойных и безопасных условий жизнедеятельности граждан. Очевидно, что гражданин, лишь располагая физической и экономической независимостью, способен реализовать свои политические права самостоятельно. Поэтому современная наука и практика должны ориентироваться на обеспечение жизненно важных интересов большинства законопослушного населения, а не на концепции, реализация которых создает благоприятные условия для обслуживания интересов узкой группы олигархов и национально ориентированных кланов.

Такой социальный подход является необходимым условием преодоления бедности, чрезмерного расслоения общества по уровню доходов, демографического кризиса в нашей стране, вызванного совокупностью факторов, среди которых решающую роль приобрел фактор неуверенности населения в обеспечении надлежащих условий своей жизни и жизни своих детей, ведущий также к разобщению общества, формированию эгоизма, росту преступности, игнорированию общественных интересов.

4. На современном этапе роль интегрирующего элемента в механизме формирования системы законодательных и исполнительных органов государственной власти приобретает политическая партия. Она призвана структурировать общественное мнение по политическим интересам и обеспечивать связь между населением и государством.

Российским законодателем приняты правовые меры, направленные на развитие партийной системы, ускорение процесса партийно-

* Конституция Российской Федерации. М.: ЦИК РФ, 2003.

го строительства^{*}. Их можно условно разделить на меры “очевидного” характера – обязательное участие в выборах, территориальный и численный критерии, введение пропорциональной избирательной системы при формировании Государственной Думы, смешанной избирательной системы при формировании законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ и меры “скрытого” характера – в сфере финансовой деятельности партий, регистрации федерального списка кандидатов, отмена института избирательных блоков, повышение заградительного барьера с 5 до 7 процентов, обязательность разбиения федерального списка кандидатов на региональные группы, методика распределения депутатских мандатов. Новые требования обуславливают укрупнение политических партий, сокращение их количества, привлечение граждан к участию в политической жизни страны и уход с политической арены партий, не пользующихся широкой поддержкой населения. Сегодня на политической арене заметную роль играют несколько партий: “ЕДИНАЯ РОССИЯ”, КПРФ, ЛДПР, “СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ”.

5. Новый подход стимулирует развитие авторитетных, дееспособных политических партий – с одной стороны, способствует предотвращению влияния административного, экономического ресурса на результаты выборов, а с другой – выводит их из борьбы криминальных интересов в сферу конкуренции за выявление и выражение общественных потребностей. Несмотря на внешнюю демократичность системы, при которой декларируется возможность каждого гражданина быть избранным в органы власти (мажоритарная), модель участия в выборах исключительно политических партий обладает наибольшим потенциалом консолидировать общество и власть в условиях реальных угроз существованию нашего государства.

В этих же целях необходимо преодолеть негативную практику дезориентации избирателей, когда в период избирательных кампаний

* Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 31-ФЗ “О политических партиях” (в ред. 24.06.2005)// СЗ РФ 2001, № 29, ст. 2950; Российская газета. 2005. 26 июля.; Федеральный закон от 18 мая 2005 годп № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // Российская газета. 2005. 24 мая.; Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (в ред. 24.06.2005)// СЗ РФ. 1999. № 42; Российская газета. 2005. 26 июля.

в качестве лидеров отдельных политических партий выступают известные государственные деятели, благодаря авторитету которых одерживается победа всей партии, хотя эти лица заведомо осознают, что по завершении выборов они не станут депутатами, а останутся на занимаемых прежде должностях. Отказ законодателя в реализации соответствующего предложения ЦИК России о недопустимости такого приема свидетельствует о неполной готовности политических партий открыто вступать в диалог с обществом, честно конкурировать между собой и исключить тезис о возможном манипулировании голосами избирателей. Заслуживает внимания решение Конституционного Суда РФ о признании территориального и количественного критериев организации политических партий соответствующими Конституции РФ*.

б. Федеральные органы законодательной власти РФ и органы законодательной власти субъекта РФ не участвуют в формировании друг друга, законами не установлено, что они представляют собой единую систему власти. Это на первый взгляд демонстрирует отсутствие организационного единства между ними. Объединяющим их началом являются всеобщая цель и интересы, достижение которых возможно при наличии баланса политических сил. Очевидно, что формирование половины регионального парламента по пропорциональной избирательной системе при участии региональных политических партий, а второй половины – независимыми кандидатами по мажоритарной системе ведет к полностью автономному парламенту. В условиях повышения роли парламентов обоих уровней при формировании исполнительной власти их разобщенность ведет также к отсутствию системности исполнительной власти. Так как право на создание и деятельность политических партий не является самоцелью, а предопределяется необходимостью обеспечения эффективного механизма системы органов власти, способной обеспечить права, свободы и законные интересы граждан, участие в выборах законодательного (представительного) органа субъекта РФ исключительно общенациональных политических партий представляется обоснованным, исходя из потребности противодействия тенденциям, разрушающим наше общество.

* Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 года № 1-П “По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой общественно-политической организации “Балтийская республиканская партия”.

7. Принятые законодателем меры, направленные на повышение роли политической партии в государственном строительстве, не дадут должного результата без параллельно сопровождающих их мер по обеспечению развития внутрипартийной демократии. Существенную опасность для развития российской государственности создает возможность трансформации партии в организацию, обслуживающую интересы узкопартийной элиты и заинтересованной группы.

В соответствии с новым порядком формирования Государственной Думы, в общенациональную часть федерального списка может быть включено не более трех кандидатов, остальная часть делится между региональными группами. Необходимо иметь в виду практику избрания депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, которая показала, что из 450 депутатов 173 на момент избрания проживали в Москве, 18 – в Санкт-Петербурге, 15 – в Московской области*. Таким образом, практически половина депутатов Государственной Думы являются выходцами из двух столичных городов и примыкающих к ним местностей. Это обусловлено тем, что столица России – Москва в современных условиях обособилась от периферии, в Москве сосредоточен основной капитал страны и соответственно большее количество лиц, желающих и имеющих возможность приблизиться к власти. В целях обеспечения развития политической активности в регионах, выхода деятельности политических партий за пределы столицы представляется правомерным дополнительное условие участия в выборах членов политической партии – кандидат должен постоянно проживать в том регионе, от региональной партийной организации которого он выдвигается, не менее 10 лет.

8. Действующее законодательство предусматривает принятие решения о выдвижении федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы тайным голосованием на съезде политической партии, в работе которой принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии, при этом сам порядок принятия решения остается на внутрипартийное усмотрение. Очевидно, факт присутствия региональных делегатов на съезде партии и тайное голосование не означают законодательно обеспеченную пра-

* Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 194.

вовую возможность их реального участия в дискуссии и влияния на очередность в федеральном списке. Отсутствие гарантий прав рядовых членов политической партии может привести к узурпации власти со стороны руководства и, как следствие, отсутствию заинтересованности ее членов в эффективной деятельности.

Представляется целесообразным механизм формирования общедо-федерального партийного списка кандидатов для участия в выборах депутатов Государственной Думы, включающий в себя два этапа: самостоятельное принятие решения о выдвижении кандидатов (региональной группы) каждым региональным отделением политической партии на конференции или общем собрании, при тайном голосовании; утверждение очередности кандидатов в депутаты в региональных группах внутри общедо-федерального списка на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии, при тайном голосовании. Таким образом, принятие законодательных мер, очерчивающих рамки развития политических партий на современном этапе, объективно необходимо в целях обеспечения единства и сбалансированности органов власти и общества.

9. Возрастающие потребности общества, обусловленные процессом глобализации, внутренними и внешними угрозами национальной безопасности, требуют принятия конкретных мер к развитию законодательной базы, ориентированной на повышение эффективности функционирования органов государственной власти. Пункт 3 статьи 55 Конституции РФ прямо предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

Проблема обеспечения национальной безопасности является наиболее актуальной на современном этапе, учитывая состояние нашей государственности. Неудовлетворительное состояние отдельных элементов российской государственности, вследствие неэффективного управления страной органами исполнительной власти, позволяет признать, что “исполнительную власть по традиции характеризовало отсутствие демократического принятия решения: в системе организации, управляемой исполнительной властью, действовала иерархия, существовали отношения руководства и подчинения, от-

ношения субординации. Исполнительную власть не принято, да и невозможно организовать демократическим путем, на основе принципа принятия большинством голосов, поскольку дискуссия ставит под угрозу эффективность управления”^{*}.

С учетом сложного механизма федеративных отношений и размеров территории, только стройно выстроенная вертикаль власти способна обеспечить высокий уровень управляемости нашей страной.

Слабость механизма реализации в полном объеме статьи 77 Конституции РФ, которая по существу призвана обеспечить формирование системы органов исполнительной власти, способной эффективно выполнять функции государства, в том числе обеспечения национальной безопасности, объективно потребовала принятия мер, с одной стороны, ограничивающих граждан в части права избирать глав субъектов, а с другой – делающих шаг к воссозданию единого механизма государственного управления, в целях укрепления российского государства и обеспечения прав граждан на безопасное существование, без которых рассуждения о реализации демократических прав немыслимы.

Централизация обусловлена определенными Конституцией РФ общими задачами, предметом ведения и полномочиями, а также необходимостью сохранения единства и целостности федеративного государства. Козлова Е.И. и Кутафин О.Е. справедливо отмечают, что каждому подлинному федеративному государству свойственно унитарное начало, которое не противоположно федерализму. Если исчезает унитарное начало, то федеративное государство подвергается опасности дезинтеграции, и наоборот, если нежизненным оказывается федерализм, то федеративное государство превращается в полностью единое^{**}. Таким образом, построение управленческой вертикали на основе унитарной идеи, имманентным признаком которой является централизация, детерминировано самой Конституцией РФ, устанавливающей принципы единства и системности организации исполнительной власти и особый правовой статус Президента РФ как гаранта Конституции РФ.

Таким образом, все процессы в государственном строительстве – это определенные риски, если отсутствует гарантированный способ (избрание или назначение) прихода к власти достойных лиц. Поэто-

^{*} *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 176.

^{**} *Козлова Е.И. Кутафин О.Е.* Конституционное право России: Учебник. М., 2005. С. 161.

му необходимо рассматривать ту или иную реформу в конкретных условиях и на конкретном этапе исторического развития. Сегодня, когда Европа стремится к интеграции для создания сильного субъекта в целях совместного, устойчивого развития и обеспечения своей национальной безопасности, в России сохраняется сепаратизм, национализм, локальная суверенизация, культ личности лидеров субъектов, создающие угрозу ее целостности.

Ослабление федеральной власти центра ведет к утрате управляемости общественными процессами, которые на фоне социальной напряженности могут превратиться в хаотические общественные отношения, выгодные в условиях глобализации для соперников-государств и криминальных структур.

10. Единство понимания взаимосвязей в системе норм избирательного права, избирательного процесса и единство судебной практики по актуальным вопросам обеспечения избирательного права субъектов избирательного процесса являются необходимым условием реальности непосредственного выражения своей власти народом как носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. Необходимо совершенствование законодательства о выборах и механизма его реализации, укрепление законности в деятельности избирательных комиссий и судебной практике, осознание всеми участниками избирательного процесса социальной ценности института выборов, степени общественной опасности правонарушений, посягающих на избирательные права граждан. В этой связи актуален вопрос повышения уровня правовой культуры граждан Российской Федерации.

11. На современном этапе можно констатировать низкую эффективность механизма привлечения к административной и уголовной ответственности за совершение правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, что породило мнение о необходимости изъятия права членов избирательных комиссий составлять протоколы об административных правонарушениях. Представляется, что закрепление в КоАП РФ указанного права членов избирательных комиссий направлено на комплексное решение проблемы обеспечения законности избирательного процесса на основе постоянного взаимодействия избирательных комиссий с иными уполномоченными органами.

12. Рассмотрение актуальных вопросов правового обеспечения, укрепления и развития российской государственности позволяет

считать, что их реализация в избирательном процессе может способствовать жизненно важным интересам законопослушного большинства граждан нашей страны в повышении качества жизни и безопасности. Интенсивность, с которой Россия в последние годы ведет поиск оптимальных моделей различных институтов избирательного права, позволяет утверждать, что она входит в число стран, успешно реализующих избирательные стандарты*.

Центральной избирательной комиссией Российской Федерации создана структура, которая занимается вопросами правовой культуры участников избирательного процесса, – Российский центр обучения избирательным технологиям.

В России действует федеральная программа повышения правовой культуры избирателей, организаторов избирательного процесса и представителей общественных объединений, утвержденная Президентом Российской Федерации еще в 1995 году. Постановлением ЦИК России был принят Комплекс мер по профессиональной подготовке организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000–2005 годы, а затем Комплекс мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006–2008 годы. В Российской Федерации сложилась непрерывная, многоуровневая система обучения кадров избирательных комиссий – от федерального до местного уровней. В рамках издательской деятельности ЦИК России Российский центр обучения избирательным технологиям выпускает литературу в помощь организаторам выборов, внедряющую передовой отечественный и зарубежный опыт организации работы по обучению участников выборов и референдумов. При этом существенное значение приобретает преодоление предвзятости отдельных западных наблюдателей, позиции двойных стандартов в оценке российской практики реализации законодательства о выборах, повышение объективности и достоверности их суждений и оценок.

* Институт выборов в истории России. Библиографический указатель. М. 2002. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII – начала XX века. Хрестоматия. М., 2003. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX – начала XX вв. Хрестоматия. М., 2003.

Совершенствование российского законодательства о выборах, имплементация международных стандартов в законодательство о выборах и практику избирательного процесса, обеспечение судами избирательных прав участников избирательного процесса являются необходимым условием легитимации избирательного процесса, обеспечения конституционных избирательных прав граждан в Российской Федерации.

Библиография

Международные правовые акты, нормативные правовые акты

Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года.

Конвенция от 4 ноября 1950 года “О защите прав человека и основных свобод”, принятая в Риме 4 ноября 1950 года.

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года.

Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года.

Конвенция от 5 февраля 1992 года “Об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения”.

Конвенция от 7 октября 2002 года “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. М. 2003.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” (в ред. от 01.06.2005 г.).

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации” (в ред. от 21.07.2005 г.).

Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” (в ред. от 16.12.2004 г.).

Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (в ред. от 23.06.2003 г.).

Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”.

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в ред. от 21.07.2005 г.).

Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ “Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” (в ред. от 21.07.2005 г.).

Федеральный закон от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ “О политических партиях” (в ред. от 21.07.2005 г.).

Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ “Об общественных объединениях” (от 02.02.2006 г.).

Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ “Об общественной палате Российской Федерации” (от 16.03.2005 г.).

Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (в ред. от 21.07.2005 г.).

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (в ред. от 31.12.2005 г.).

Федеральный закон от 5 марта 1992 года № 2446-I “О безопасности” (в ред. 07.03.2005 г.).

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ “О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы” // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации” // СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3104.

Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)” // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

Указ Президента РФ от 10 января 2000 года № 24 “О Концепции национальной безопасности Российской Федерации”.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” (с изм. от 20.05.2004 г.).

Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 года № 1603 “О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица

(руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации”.

Указ Президента РФ от 2 июля 2005 года № 773 “Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти”.

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 года № 2134-II ГД “О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (в ред. от 08.07.2005 г.).

Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ “О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” (в ред. 09.02.2005 г.).

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 2002 № 167/1419-3 “О методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации”.

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 145/986-4 “О некоторых вопросах практики организации муниципальных выборов в ходе реформы местного самоуправления в РФ”.

Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации / Центральная избирательная комиссия РФ. М., 2006.

Инструкция о составлении, уточнении и использовании списков избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” пятого созыва и на выборах Президента Российской Федерации: Утв. постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 18/150-5 // СПС “КонсультантПлюс”.

Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: Утв. постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 года № 713 в ред. от 22 декабря 2004 года № 825 // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

Судебные постановления, определения, решения

Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 года “По делу о толковании статей 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2)”.

Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года № 2-П “По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края”.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П “По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”.

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П “По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”.

Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 года № 26-П “По делу о проверке отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации””.

Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 года № 28-П “По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации”.

Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 года № 2-П “По делу о толковании статей 71 (п. “г”), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции Российской Федерации”

Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 года № 2-П “По делу о проверке конституционности части 2 статьи 69, части 2 статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан “О выборах народных депутатов Республики Татарстан” в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова”.

Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 года № 8-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха

(Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея”.

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 года № 18-П “По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 ФЗ “О политических партиях” в связи с запросом Коптевского районного суда г. Москвы, жалобами общероссийской общественно-политической организации “Православная партия России” и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина”.

Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 года № 1-П “По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой общественно-политической организации “Балтийская республиканская партия”.

Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года № 13-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан.

Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года № 92-О “По запросу депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Башкортостан, Республики Адыгея, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Татарстан”.

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2005 года № 10-П 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”, части 7 статьи 63, статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 года № 7-П 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 // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2970.

Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

Определение Верховного Суда РФ от 5 марта 2007 года по делу № 50-Г07-10 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20 декабря 2006 года № 56-Г06-51 // СПС “Гарант”.

Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 7 марта 2007 года № 46-Г07-12 // СПС “Гарант”.

Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 29 декабря 2004 года по делу № 1-Г04-31 // СПС “Консультант Плюс”.

Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 28 ноября 2006 года № 44-Г06-31 // СПС “Гарант”.

Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20 декабря 2006 года № 48-Г06-22 // СПС “Гарант”.

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 сентября 2002 года по делу № 52-Г02-6 // СПС “КонсультантПлюс”.

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2003 года по делу № 74 Г03-9 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. В.И. Казьмин. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2004. С. 433–435.

Определение Верховного Суда РФ от 23 марта 2000 года по делу № 10-Г00-1 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). В 2 т. Т. 2. М., 2001. С. 675.

Определение Верховного Суда РФ от 26 сентября 2006 года по делу № 25-Г06-9 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

Определение Верховного Суда РФ от 20 июля 2000 года по делу № 45-Г00-28 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). В 2 т. Т. 2. С. 461; определение Верховного Суда РФ от 1 февраля 2000 года по делу

№ 19-Г00-1 // Там же. С. 377; определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2003 года по делу № 81-Г03-15 // Там же. С. 251.

Решение Верховного Суда РФ от 19 ноября 1999 года по делу № ГКПИ99-934 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). В 2 т. Т. 1. М., 2001. С. 855.

Решение Верховного Суда РФА от 25 марта 1996 года по делу № ГКПИ96-17 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). В 2 т. Т. 1. М.: НОРМА, 2001. С. 196.

Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Ч. 1. М., 2005. С. 701–705.

Монографии

Авакьян С.А. Федеральное собрание: парламент России. М.: Российский юридич. издат. дом, 1999. – 432 с.

Авакьян С.А. Конституционное право. М., 2005.

Архипова Т.Г. Государственность современной России: Учебное пособие. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т, 2003. – 287 с.

Агеев А.А. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы формирования и функционирования. Волгоград: Изд-во ВАГС, 2002. – 40 с.

Астафичев Г.А. Народное представительство и парламентаризм: Конституционные проблемы / Под. ред. Г.Н. Комковой. Орел, ОГУ, 2004. – 364с.

Атаманчук Г.В. О целостности государства и государственного управления. Ростов н/Д: РАГС, 2001. – 44 с.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2004. – 816 с.

Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000. С. 347.

Бесштанько А.В., Дианов М.А. Комментарий к федеральному законодательству об обеспечении гарантий прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах: Монография. Омск, 2005. С. 100.

Бобылев А.И., Горшков Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003. – 304 с.

Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. М., 2003.

Васильев В.И., Павлушин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М.: Городец-издат, 2001. – 288 с.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2003. Электоральная статистика. М.: Изд-во “Весь Мир”, 2004. – 316 с.

Выборы Президента Российской Федерации 2004. Электоральная статистика. М.: Изд-во “Весь Мир”, 2004. – 196 с.

Выборы в Российской Федерации 2003: Электоральная статистика. М.: Изд-во “Весь Мир”, 2004. – 176 с.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 1999. Электоральная статистика. М.: Изд-во “Весь мир”, 2000. – 164 с.

Головкин Р.Б., Гудков А.И. Сфера государственной власти в современной России: проблемы, тенденции развития, взаимодействия с частной жизнью граждан. Владимир, 2000. – 132 с.

Государственное право СССР и советское строительство / Под ред. Н.Г. Фарберова. М., 1986.

Девюрже М. Политические партии / Пер. с франц. М.: Академический Проект, 2002. – 560 с.

Дамаскин О.В. Национальная безопасность в условиях глобализации. М., 2004. – 270 с.

Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М. Наука. 2007. – 428 с.

Дамаскин О.В., Корчиги Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура: учебно-практическое пособие. М.: НОРМА, 2005. – 272 с.

Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива. М.: Профобразование, 2002. – 839 с.

Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. М., 1997. – 255 с.

Желтов М.В. Институт выборов: становление, социальные функции, роль в политике. Кемерово: Кузбасвузиздат, 2003. – 253 с.

Иванов В.Н. Становление органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Челябинск, 2004. – 337 с.

Игнатенко В.В. Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М., 2003. С. 23.

Интернет – мониторинг выборов 2003–2004 годов в России. Гражданская инициатива проекта “Информатика для демократии – 2000+” М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. – 360 с.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / Отв. ред. Вешняков А.А. М.: НОРМА, 2003. – 816 с.

Институт выборов в истории России. Библиографический указатель. М., 2002.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2005. – 587с.

Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России/ Под ред. Выголовского Д.С. Шахты: ЮРГУ-ЭС, 2004. – 128 с.

Комментарий к Закону Иркутской области “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области” / Под ред. В.В. Игнатенко. Иркутск, 2004. С. 371–372.

Красинский В.В. Нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведении выборов в Российской Федерации. М., 2005. – 135 с.

Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1995. – 95 с.

Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М.: НОРМА, 1990. – 304 с.

Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / Пер. с англ. М.: Изд-во иностр. литературы, 1958. –366 с.

Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М. 2002.

Маклаков В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. М., 1987.

Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 263.

Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. Материалы научной конференции / Под ред. Авакьяна С.А. М., 2000.

Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России: генезис и институциональные эффекты. – Курск: Изд-во Курск. гос. ун-та, 2004. – 157 с.

Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: конституционно-правовое исследование. М.: Гуманитарий АГИ, 2005. – 537 с.

Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. Хрестоматия / Авт. Веденев Ю.А., Зайцев И.В. / Отв. ред. Вешняков А.А. М.: Изд-во “Весь Мир”, 2003. – 896 с.

Полянский И.А. Федерализм и исполнительная власть на современном этапе развития Российской Федерации: Монография. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2003. – 228с.

Правовые аспекты создания политических партий и их участия в избирательном процессе / Под. общ. ред. Дубровиной Е.П. М.: ЦИК РФ, 2002. – 40 с.

Представительная демократия и электорально-правовая культура / Под общ. ред. Веденеева Ю.А. и Смирнова В.В. М.: Изд-во “Весь Мир”, 1997. – 224 с.

Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. проф. Авакьяна. М.: МГУ, 1998. – 184 с.

Прокуратура в системе обеспечения законности в государственном строительстве и соблюдения прав человека / Под ред. Сухарева. М.: “Экслит”, 2005. – 302 с.

Российская Федерация и ее субъекты: проблемы укрепления государственности / Под ред. Варламова Н.В., Гаврилова О.А. и др. Саранск: Мордовский ун-т, 2003. – 144 с.

Россия на рубеже веков: укрепление государственности / Под ред. проф. А.Н. Соколова. Калининград: “Янтарный сказ”, 2001. – 761 с.

Совет Федерации: эволюция статуса и функций / Отв. ред. Смирягин Л.В. М.: Институт права и публичной политики, 2003. – 454 с.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики / Отв. ред. Вихарев А.А. М.: Эслан, 2003. – 144 с.

Сидякин А.Г., Степанюк Д.Ю., Волкодав Ю.П. Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. Ч. 1. М.: Зерцало-М, 2005. С. 251–254.

Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений. В 2 т. Т. 1 / Избирательная комиссия Иркутской области. – Иркутск, 2006.

Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений. В 2 т. Т. 2 // Сост. В.В. Игнатенко, А.В. Мионов, Э.И. Девицкий, В.Е. Подшивалов. Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2006.

Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной Конституции. М.: НОРМА, 2005. – 320 с.

Черепанов В.А. Теория Российского федерализма. Учебное пособие. М.: МЗ – Пресс, 2005. – 320 с.

Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2004. – 463 с.

Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юристъ, 2004. – 160 с.

Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. – 175 с.

Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. М.: Юристъ, 2001. – 292 с.

Шумпетер И.А. Капитализм, социализм, демократия. Пер. с англ. М.: “Экономическое наследие”, 1995. – 540 с.

Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. М., 1997.

Этнический национализм и государственное строительство / Под ред. Александрова Ю.Г. М., 2001.

Диссертации, авторефераты

Корчиго Е.В. Актуальные вопросы теории избирательного процесса в России. Дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2002.

Масловская М.В. Избирательный процесс в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.

Морозова Л.А. Современная российская государственность: проблемы теории и практики. Дис. на соиск. учен. степени д-ра юрид. наук. М., 1998.

Ростовцев А.В. Конституционно-правовые основы формирования государственных органов в Российской Федерации. Дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2004.

Садчикова И.Э. Конституционно-правовое обеспечение формирования и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

ской Федерации. Дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2004.

Сеченова Р.Р. Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса. Дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2003.

Фахретдинова А.И. Конституционно-правовое обеспечение формирования системы органов законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. Дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2006.

Сведения об авторах

Дамаскин Олег Валерьевич, профессор кафедры национальной безопасности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Девицкий Эдуард Иванович, директор Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения “Институт законодательства и правовой информации”, кандидат юридических наук, доцент

Игнатенко Виктор Васильевич, председатель Избирательной комиссии Иркутской области, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Князев Сергей Дмитриевич, председатель Избирательной комиссии Приморского края, заведующий кафедрой государственного и административного права Дальневосточного государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Миронов Андрей Владимирович, председатель территориальной избирательной комиссии г. Братска Иркутской области, кандидат юридических наук

Онохова Вера Вениаминовна, заведующая отделом конституционного права Иркутского юридического института Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

Подшивалов Владимир Евгеньевич, заместитель начальника правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области, кандидат юридических наук

Сеченова Рада Равильевна, прокурор отдела Главного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

Шапиев Сиябшах Магомедович, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Содержание

Введение (О.В.Дамаскин)	3
Глава 1 Особенности судопроизводства по делам о защите избирательных прав граждан (Э.И.Девуцкий).....	8
Глава 2 Вопросы назначения выборов и образования избирательных округов в судебной практике (С.Д. Князев).....	36
Глава 3 Вопросы учета и регистрации избирателей в судебной практике (В.В. Онохова)	57
Глава 4 Вопросы предвыборной агитации в судебной практике (А.В. Миронов)	139
Глава 5 Вопросы финансирования выборов в судебной практике (В.Е. Подшивалов).....	165
Глава 6 Вопросы признания недействительными итогов голосования и результатов выборов в судебной практике (В.В. Игнатенко).....	191
Глава 7 Вопросы административной ответственности за нарушения законодательства о выборах в судебной практике (Р.Р. Сеченова, С.М. Шатиев).....	220
Глава 8 Вопросы уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах в судебной практике (С.М. Шатиев)	256
Заключение (О.В.Дамаскин)	293
Библиография	303
Сведения об авторах	315