

А.В. ИЛЬИНЫХ
А.Ю. КУЗЬМИНА

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОТКАЗА ОТ ВЫБОРНОЙ ДОЛЖНОСТИ И ДЕПУТАТСКОГО МАНДАТА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

***Аннотация.** В статье рассматриваются правовые основы отказа от выборной должности и депутатского мандата. Анализируется предыдущий опыт законодательного регулирования данной правовой категории. Исследуется судебная практика по вопросу возмещения расходов, связанных с проведением повторных выборов. Предлагается способ законодательного регулирования процедуры отказа от выборной должности и депутатского мандата.*

***Ключевые слова:** отказ, выборная должность, депутатский мандат, возмещение расходов, повторные выборы, избирательная комиссия, избранный кандидат.*

THE LEGAL GROUNDS FOR THE REFUSAL OF ELECTIVE OFFICE AND DEPUTY MANDATE: THEORY AND PRACTICE

***Abstract.** The article is devoted to consideration of the legal grounds for the refusal of elective post, deputy mandate. The author analyzes the previous experience of legislative regulation of this legal category. The judicial practice on the issue of reimbursement of expenses related to the conduct of repeated election is researched. The author offers the way of regulation of the procedure for refusal of deputy mandate, elective position.*

***Keywords:** refusal, elected position, deputy mandate, reimbursement of expenses, repeated election, election commission, elected candidate.*

Специалистами по избирательному праву уже давно поднимается проблема отсутствия правового регулирования вопросов, связанных с процедурой отказа от выборной должности или депутатского мандата. Так, Э.И. Девицкий указывает, что право отказаться от замещения выборной должности или депутатского мандата является важной гарантией реализации избирательных прав, однако отсутствие законодательного регулирования процесса отказа приводит к неблагоприятным последствиям для государства [1, с. 2–9].

В современном российском законодательстве практически не уделено внимание рассматриваемой сфере общественных отношений. Единственный

ИЛЬИНЫХ Александр Владимирович — старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Тихоокеанского государственного университета, г. Хабаровск
КУЗЬМИНА Анна Юрьевна — студент Тихоокеанского государственного университета, г. Хабаровск

федеральный акт, в котором в общем виде затронуты данные отношения, — это Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹. Согласно статье 92 данного Закона, лицо, избранное депутатом Государственной Думы, имеет право представить письменное заявление о своем отказе от мандата в ЦИК России, которая в таком случае передает мандат следующему в федеральном списке кандидату.

Отсутствие законодательного регулирования категории отказа от выборной должности, депутатского мандата порождает множество проблем, а также злоупотреблений в процессе выборов.

Во-первых, практика отказов от депутатского мандата, как далеко не новое явление для российских выборов, нередко становится причиной частого использования различных политических технологий. После выборов в Государственную Думу 1999 года от мандатов отказались 12 кандидатов, в 2003 году — 38, в 2007 году — 132, в 2011 году — 111, в 2016 году — 30 кандидатов, а в 2021 году — 72 кандидата. Как правило, от мандатов отказываются лица, которые при регистрации в качестве кандидата уже занимают какую-либо высокопоставленную должность. Из этого следует, что партии включают некоторых кандидатов в список лишь ради привлечения голосов.

Во-вторых, в ряде случаев при отказе от должности или депутатского мандата избирательная комиссия проводит повторные выборы. А это ведет не только к дополнительным затратам на подготовку и проведение выборов, но и к увеличению времени отсутствия выборных должностных лиц или органов власти, что, в свою очередь, может привести к дестабилизации в работе органов государственной власти или местного самоуправления.

В-третьих, поскольку из-за отказа от должности или мандата приходится проводить повторные выборы, на их проведение из государственного бюджета приходится выделять новые средства, которые впоследствии должны взыскиваться в судебном порядке. И то, и другое порождает проблемы: взыскание средств может занять немало времени; а выделение новых средств обременительно для бюджета.

В-четвертых, отказ от должности может явиться причиной напряженной атмосферы в обществе, так как, если мы говорим о выборах в представительный орган, то простая передача мандатов следующим в списке кандидатам может не удовлетворять интересы избирателей. Возможно, если бы эти кандидаты находились в лидирующей части списка, электорат не проголосовал бы за них.

Исходя из вышеперечисленных позиций можно сказать, что вопрос закрепления процедуры отказа от выборной должности или депутатского мандата в национальном законодательстве актуален.

¹ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 28.06.2022) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4621.

В юридической науке должным образом не определено содержание отказа от выборной должности, депутатского мандата, а также не выработано положений о том, в каком порядке необходимо производить подобную процедуру.

До настоящего времени в российском законодательстве отражалось только общее представление об отказе от депутатского мандата. Ни Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 года², ни законы о выборах президента Российской Федерации 1995 и 1999 годов³ не содержали каких-либо норм об отказе от выборной должности.

В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 года⁴ закреплялось право кандидата отказаться от депутатского мандата по результатам выборов: кратко излагался порядок, в котором происходил отказ, а также — каким образом в данном случае распределялись депутатские мандаты. Так, для отказа от своего мандата депутат должен был представить заявление об отказе. В этом случае депутатский мандат передавался следующему кандидату из того же списка кандидатов. Если заявление об отказе представлялось кандидатом, занимавшим одно из трех первых мест в общефедеральной части федерального списка кандидатов, то ЦИК России должна была передать этот мандат другому федеральному списку кандидатов, который принимал участие в распределении депутатских мандатов в Государственной Думе. Также закон устанавливал, что участие в выборах только для побуждения избирателей голосовать за определенный список кандидатов без намерения его представителей участвовать в распределении депутатских мандатов не может являться основанием для признания выборов недействительными.

Понятие отказа от депутатского мандата в дальнейшем было отражено в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 2005 года⁵. Положения данного закона закрепляли то же самое, что и предыдущий акт о выборах депутатов Государственной думы. Однако, было добавлено несколько уточнений: во-первых, в данном законе отражалось, в какой орган необходимо подавать заявление об отказе, и в качестве такого органа определялась ЦИК

² Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 10.07.2001) // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339; СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2944; (утратил силу).

³ Федеральный закон от 17.05.1995 № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1924; (утратил силу).

Федеральный закон от 31.12.1999 № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 21.03.2002) // СЗ РФ. 2000. № 1 (Ч. II). Ст. 11; СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1093; (утратил силу)

⁴ Федеральный закон от 24.06.1999 № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 21.03.2002) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3178; СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1093; (утратил силу).

⁵ Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. 05.10.2015) // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; СЗ РФ. 2015. № 41 (с. II). Ст. 5641; (утратил силу).

России; во-вторых, указывалось, что заявление об отказе не является основанием для исключения отказавшегося от депутатского мандата кандидата из федерального списка кандидатов.

* * *

Таким образом, можно сделать вывод о том, что российское законодательство как в прошлом, так и сегодня рассматривает отказ от депутатского мандата исключительно в качестве права избранного кандидата. Однако, такая позиция представляется не совсем корректной. По нашему мнению, данную юридическую категорию можно рассматривать в трех аспектах: как право; как вид злоупотребления избирательным правом; и как юридическую процедуру.

Конечно, лицо, которое выдвигает свою кандидатуру на выборах или дает согласие на внесение своей кандидатуры в список кандидатов, должно понимать, что в случае избрания ему придется пойти на некоторые ограничения, связанные с особенностью своего нового статуса. Однако существуют обстоятельства, которые баллотирующиеся лица не могут предвидеть, например, болезнь, смерть и иные. Эти обстоятельства могут повлиять на возможность осуществления полномочий депутата или выборного должностного лица. В таком случае отказ действительно должен восприниматься как право избранного кандидата.

Отказ от выборной должности или депутатского мандата может рассматриваться в качестве вида злоупотребления избирательным правом. Под злоупотреблением здесь понимается вид неправомерного поведения, при котором участники выборов намеренно осуществляют свои субъективные избирательные права в противоречии с их назначением, что влечет нарушение избирательных прав других участников выборов.

Довольно часто на выборах можно наблюдать ситуацию, когда лица, обладающие определенным влиянием в обществе или уже занимающие какие-либо должности в органах государственной власти, принимают участие в выборах, а по прошествии выборов отказываются от должности или мандата, на которые баллотировались. В итоге их мандат переходит к следующим за ними в списке кандидатам. При этом к отказавшимся кандидатам не применяется никаких санкций. Такая практика получила название техники кандидатов-«паровозов». Данная техника используется для того, чтобы привлечь внимание избирателей к определенной политической партии; обойти запрет агитировать лицам, замещающим государственные должности и должности государственной службы.

В результате подобных технологий избиратели фактически утрачивают право на справедливые выборы, так как вместо кандидатов, за которых они отдавали голоса, выборную должность или депутатские мандаты получают иные лица. Такой практике способствует в том числе и современное законодательство, которое позволяет ЦИК России передавать мандаты следующим в списке кандидатам.

Существуют и другие ситуации, при которых кандидаты могут злоупотреблять возможностью отказаться от выборной должности. Это бывает связано в том числе и с необходимостью закрепления определенного политического курса в стране. Лица, обладающие значительным весом в обществе, могут использовать практику отказа для повторного проведения выборов, если они видят, что образовавшийся круг кандидатов способен повредить их будущим планам.

Отказ от выборной должности или депутатского мандата может рассматриваться и в качестве юридической процедуры. По мнению Э.Е. Исаева, юридическая процедура — это юридически значимые действия, совершаемые в определенной последовательности; каждое из них имеет правовые последствия для всей процедуры. Юридическую процедуру отличают следующие признаки: *государственно-властный характер; ее закрепление в правовых или индивидуальных актах; выражение в поэтапном совершении определенных действий; обеспечение реализации норм материального и процессуального права* [2, с. 127–130].

В силу того, что порядок осуществления отказа от выборной должности должен определяться нормами законодательства, то есть в нем должны принимать участие субъекты с властными полномочиями — избирательные комиссии или суд, а также того, что этот порядок выражается в совершении определенных действий как со стороны властных субъектов, так и со стороны избранного кандидата, то можно заключить, что отказ от выборной должности или депутатского мандата можно рассматривать в качестве юридической процедуры.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что отказ от выборной должности, депутатского мандата — это не только право избранного кандидата, но и вид злоупотребления избирательным правом, а также юридическая процедура.

На наш взгляд, целесообразно закрепить легальное определение отказа от выборной должности или депутатского мандата. Выше были обозначены три аспекта данной юридической категории. На практике особую важность приобретают два из них: в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶ (далее — Закон об основных гарантиях) необходимо закрепить право избранного кандидата отказаться от депутатского мандата или выборной должности, а также отразить, что отказ от выборной должности или депутатского мандата — юридическая процедура.

Подобный отказ может быть обусловлен различными обстоятельствами, которые можно разделить на две группы: уважительные причины, вынуждающие кандидата отказаться принять должность или депутатский мандат;

⁶ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 28.06.2022) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4621.

иные моменты, не являющиеся вынуждающими. Современное законодательство закрепляет следующий перечень вынуждающих обстоятельств, в связи с которыми кандидат может снять свою кандидатуру с выборов: *недееспособность; ограниченная дееспособность; смерть кандидата; тяжелая болезнь; стойкое расстройство здоровья зарегистрированного кандидата или его близких родственников; избрание на государственную или муниципальную должность.*

Представляется, что этот перечень можно использовать и при отказе избранного кандидата от выборной должности или депутатского мандата. Однако, необходимо внести изменения в данный список, поскольку при их толковании некоторые из перечисленных обстоятельств вызывают затруднения.

Следовательно, *необходимо разобраться с тем, что законодатель понимает под тяжелой болезнью и стойким расстройством здоровья. Данные понятия по своей сути описательные.* Ни одна квалификация болезней не выделяет такую группу как «тяжелые болезни». Таким образом, данное понятие может вызывать существенные затруднения при его толковании на практике. Кроме того, *российское законодательство не дает разъяснения понятия «стойкое расстройство здоровья».* Неопределенности в идентификации вышеназванных понятий могут привести к затруднениям при проведении выборов, поскольку нет ясности, чем необходимо руководствоваться, чтобы определить, какая болезнь является тяжелой, а что относится к стойкому расстройству здоровья. В связи с этим возникает вопрос: можно ли рассматривать данные понятия как синонимы, поскольку болезнь и есть расстройство здоровья.

Таким образом, перечень вынуждающих обстоятельств требует уточнения, так как *необходимо исключить из него такое обстоятельство как стойкое расстройство здоровья.*

Конечно, если в процессе выборов кандидат чем-либо заболевает и в связи с этим не может выполнять обязанности в качестве депутата или выборного должностного лица, то он должен иметь право отказаться от выборной должности или депутатского мандата без каких-либо отрицательных последствий. В силу этого болезнь должна признаваться обстоятельством, вынуждающим избранного кандидата отказаться от депутатского мандата или выборной должности. Но как определить критерии, на основании которых болезнь будет характеризоваться как вынуждающее обстоятельство. Здесь, по нашему мнению, можно использовать следующие признаки: *влияние болезни на способность мыслить аналитически, то есть болезнь должна препятствовать избранному кандидату осуществлять свои полномочия [3, с. 35–40]; прогрессивный характер болезни, который может причинять страдания человеку, то есть с течением времени болезнь будет влиять на возможность осуществления полномочий депутата или выборного должностного лица.*

Запрет выдвижения в качестве кандидата одновременно на различных выборах является одной из гарантий справедливых выборов. Особенно популярна такая практика на муниципальном уровне. Выдвижения в качестве кандидата одновременно на различных выборах говорит лишь о политических мотивах, а не о заинтересованности в развитии конкретного муниципального образования. Регистрация в качестве кандидата одновременно на нескольких выборах несет отрицательные последствия для бюджетов, поскольку после отказа кандидатов от депутатского мандата избирательные комиссии назначают повторные выборы, затрачивая дополнительные средства. Кроме того, такая практика искажает результаты выборов, так как место депутата или выборную должность занимает кандидат, которого поддерживает меньшее количество избирателей.

Таким образом, к обстоятельствам, вынуждающим избранного кандидата отказаться от должности можно отнести следующее: *недееспособность; ограниченная дееспособность; смерть кандидата; заболевание избранного кандидата или его близких родственников.*

При отказе от депутатского мандата избранные кандидаты ссылаются на то, что полномочия депутата начинаются со дня избрания, поэтому их отказ представляет собой отставку по собственному желанию. Ответчики, возражая на требования избирательных комиссий, указывают, что избранным депутат становится в день подсчета голосов, однако отечественное законодательство о выборах подобной нормы не содержит. Суды в ответ на доводы поясняют, что до регистрации и получения удостоверения депутата лицо является избранным кандидатом в депутаты. Депутатом избранный кандидат может стать только после представления соответствующих документов о том, что у него нет обязанностей, несовместимых со статусом депутата. Соответственно, право на отставку возникает со дня регистрации лица в качестве депутата избирательной комиссией и получения им удостоверения. Поэтому, в законодательстве необходимо отразить временные пределы, когда лицо является избранным кандидатом, и какой день считается днем избрания кандидата в качестве депутата или выборного должностного лица⁷.

Согласно Закону об основных гарантиях, избирательная комиссия на основании протоколов нижестоящих избирательных комиссий принимает решение о результатах выборов. Соответственно, день принятия решения о результатах выборов и должен считаться днем избрания кандидата в депутаты или на выборную должность. После этого избирательная комиссия извещает избранного кандидата путем опубликования решения о результатах выборов. Следовательно, с момента принятия решения о результатах выборов и до момента регистрации кандидата и выдачи ему документа, удостоверяющего

⁷ Решение Чердаклинского районного суда Ульяновской области от 25 февраля 2020 г. по делу № 2-2028/2020 № 2-2028/2020 2-2028/2020-М-13/2020 М-13/2020 // Государственная автоматизированная система «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 15.10.2022).

его статус, он будет являться избранным кандидатом. Неотъемлемой частью статуса депутата являются его полномочия. Поскольку соответствующий статус депутата будет приобретаться лицом только после регистрации и выдачи удостоверения, то и полномочия начнутся с этого момента.

Для того, чтобы полностью урегулировать процедуру отказа от выборной должности или депутатского мандата, необходимо отразить в законодательстве следующее: *порядок подачи кандидатом заявления об отказе; процедуру рассмотрения избирательной комиссией заявления избранного кандидата об отказе; порядок определения расходов, связанных с проведением выборов, связанных с отказом избранного кандидата; процедуру возмещения избранным кандидатом расходов, связанных с проведением выборов.*

Закон об основных гарантиях устанавливает, что кандидат извещается соответствующей избирательной комиссией о его избрании и после этого он в течение пяти дней должен представить в эту избирательную комиссию документ об освобождении его от обязанностей, которые несовместимы с его новым статусом. Представляется, что в этот же период времени кандидат должен представить избирательной комиссии, оповестившей его, заявление о том, что он отказывается от должности или депутатского мандата, на которые он избран. При этом заявление кандидата должно содержать причину, вследствие которой он принял решение об отказе, так как от этого будет зависеть, придется ли ему возмещать расходы, связанные с проведением выборов.

Необходимость отражения в заявлении кандидата обстоятельства, в связи с которым он отказывается от выборной должности или депутатского мандата, продиктована следующими условиями. Судебная практика изобилует примерами, когда избирательные комиссии обращаются в суд с требованием о возмещении расходов, произведенных в связи с проведением повторных выборов из-за отказов кандидатов от депутатского мандата. При подобном обращении избирательные комиссии, обосновывая свои требования, указывают, что избранный кандидат при подаче заявления не обозначает обстоятельства, вынуждающие его отказаться от депутатского мандата. В связи с этим целесообразно обязать избранных кандидатов называть причину отказа от должности или депутатского мандата. На основании обстоятельства, указанного в заявлении избранного кандидата об отказе от выборной должности или депутатского мандата, будет разрешаться вопрос о том, должен ли избранный кандидат возмещать расходы избирательной комиссии на проведение повторных выборов⁸.

После получения заявления избранного кандидата избирательная комиссия начинает его рассмотрение, чтобы определить, вызван ли отказ вынуждающими обстоятельствами. Такое заявление должно быть рассмотрено

⁸ Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 27.04.2021 по делу № 88-8761/2021, 2-3-112/2020 // Государственная автоматизированная система «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 05.10.2022); Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2021 по делу № 88-9174/2021 // Государственная автоматизированная система «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 05.10.2022).

комиссией в течение трех дней со дня его поступления. По рассмотрении заявления избирательная комиссия выносит решение, в котором устанавливает, является ли обстоятельство вынуждающим. Данное решение должно быть доведено до кандидата не позднее дня, следующего за днем принятия. На наш взгляд, оперативность принятия решения избирательной комиссией и доведение данного решения до избранного кандидата обеспечит скорое проведение повторных выборов или передачу освободившегося мандата другому кандидату.

* * *

Как правило, после отказа избранного кандидата от депутатского мандата или выборной должности, избирательные комиссии проводят повторные выборы. По мнению избранных кандидатов и судов, такие действия избирательных комиссий нельзя считать верными во всех случаях. Например, при избрании выборного должностного лица действительно должны быть проведены повторные выборы. Однако, кандидаты, отказавшиеся от депутатского мандата, указывают на то, что избирательные комиссии должны проводить не повторные, а дополнительные выборы. Ответчики полагают, что путем подачи заявления об отказе от депутатского мандата они прекращают полномочия досрочно. Поэтому целесообразно уточнить момент о проведении повторных выборов в законодательстве.

Как уже отмечалось, полномочия депутата должны начинаться со дня его регистрации в качестве депутата и получения соответствующего удостоверения, так как до предоставления документов о сложении несовместимых со статусом депутата полномочий избранный кандидат не может приступить к их исполнению. Значит, нельзя говорить, что при отказе от депутатского мандата избранный кандидат досрочно прекращает полномочия. Следовательно, при отказе от депутатского мандата также должны проводиться повторные выборы.

Однако вопрос о занятии освободившегося депутатского мандата можно решить и без проведения повторных выборов. Если кандидат был избран по единому или одномандатному избирательному округу и он отказывается от выборной должности, депутатского мандата, то избирательная комиссия должна проводить повторные выборы. Но если кандидат был избран в составе списка кандидатов, то вопрос в отношении освободившегося депутатского мандата после отказа избранного кандидата можно решить иным способом. Если последний отказывается в связи с вынуждающими обстоятельствами, то его мандат будет передаваться следующему кандидату из этого списка кандидатов. В случаях, когда отказ происходит без вынуждающих обстоятельств, то освободившийся депутатский мандат будет передаваться депутату из следующего по количеству набранных голосов списка кандидатов. В итоге, во-первых, не будет необходимости привлекать дополнительные средства на проведение повторных выборов, во-вторых, избранные канди-

даты и избирательные объединения будут нести ответственность за недобросовестные действия.

Необходимо установить определенные меры ответственности в отношении недобросовестных кандидатов. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации» (далее — Закон о выборах депутатов) предусматривает, что подача заявления об отказе избранного кандидата от депутатского мандата не влечет его исключения из федерального списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов⁹. Такая позиция со стороны законодателя представляется сомнительной, так как исключение такого кандидата из федерального списка кандидатов могло бы служить одной из мер конституционно-правовой ответственности.

Процедура выборов — дело затратное, поэтому отказ кандидата от должности или депутатского мандата, на которые он избран, может оказаться причиной образования «дыр» в бюджете. Однако, если отказ происходит без вынуждающих обстоятельств, то расходы на проведение выборов должны возмещаться избранным кандидатом.

* * *

Большую важность имеет вопрос о том, в каком порядке должны возмещаться расходы при проведении выборов в связи с отказом от выборной должности или депутатского мандата. На наш взгляд, кандидату должна быть предоставлена возможность возместить произведенные из бюджета соответствующего уровня расходы добровольно. После проведения повторных выборов избирательная комиссия должна установить сумму расходов и предъявить кандидату требование о возмещении расходов. Далее возможны два варианта: кандидат добровольно соглашается возместить соответствующие расходы; кандидат отказывается возмещать расходы, затраченные на проведение выборов.

В последнем случае избирательной комиссии следует предоставить право обращения в суд с требованием о возмещении произведенных расходов. При анализе судебной практики обращает на себя внимание то, что ответчик в качестве возражения на требования комиссии о возмещении расходов указывает, что ни гражданское процессуальное законодательство, ни избирательное законодательство не содержит норм, предусматривающих право избирательных комиссий обращаться в суд от имени казны Российской Федерации, субъекта Федерации или муниципального образования с требованиями о взыскании расходов, понесенных в связи с организацией и проведением выборов, в связи с чем заявление избирательной комиссии должно быть оставлено без рассмотрения. Но поскольку избирательная комиссия является распорядителем бюджетных средств, она и должна иметь

⁹ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 28.06.2022) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4621.

право выступать в качестве истца от соответствующего публично-правового образования в суде¹⁰.

После проведения повторных выборов, избирательная комиссия, проводившая выборы, должна определить сумму расходов для возмещения кандидатом, которая должна устанавливаться в отчете комиссии о произведенных расходах. При этом такой отчет, помимо сведений о произведенных затратах, должен содержать сведения о сумме, которая была выделена для проведения повторных выборов. К расходам должны относиться расходы: *на оплату труда; на изготовление печатной продукции; на использование и эксплуатацию средств автоматизации; на приобретение оборудования и других материальных ценностей; на канцелярские товары; на связь; на подготовку и изготовление необходимой избирательной документации; расходы, связанные с заключенными гражданско-правовыми договорами, направленными на материальное обеспечение повторных выборов; иные расходы, возникшие в связи с проведением повторных выборов.*

К расходам не относятся затраты на развитие средств автоматизации, обучение организаторов выборов и избирателей, — они не могут относиться к расходам, которые могут взыскиваться с избранного кандидата, так как производятся для повышения качества проведения выборов в целом.

Для возмещения расходов имеет значение то обстоятельство, в каком размере избранный кандидат будет производить возмещение. Закон об основных гарантиях устанавливает, что кандидат, без вынуждающих обстоятельств не сложивший с себя полномочий, должен возместить расходы избирательной комиссии полностью или частично. Ситуация, при которой избранный кандидат будет возмещать расходы не в полном объеме, выглядит не совсем справедливой, учитывая то, что своими действиями такие кандидаты наносят вред соответствующему бюджету, а также избирателям.

Законом о выборах депутатов устанавливается, что кандидат, не выполнивший требование о предоставлении документа, который подтверждает его освобождение от обязанностей, не совместимых со статусом депутата, должен возместить расходы федерального бюджета в полном объеме. Таким образом, следует изменить нормы федерального Закона об основных гарантиях. При этом обязанность по возмещению затрат должна возлагаться не только на отказавшегося кандидата, но и на избирательное объединение, если он выдвигался избирательным объединением. В случае если будет установлено, что у избранного кандидата нет возможности возместить избирательной комиссии всю сумму расходов, такая комиссия должна иметь право потребовать возмещения от избирательного объединения.

¹⁰ Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 13 июля 2021 года по делу № 33-2506/2021 // Государственная автоматизированная система «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html> (дата обращения: 05.10.2022); Апелляционное определение Иркутского областного суда от 25.10.2013 по делу № 33-8750/13 // Государственная автоматизированная система «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html> (дата обращения: 05.10.2022).

При предъявлении требования о возмещении расходов может возникнуть затруднение. Что делать, если у избранного кандидата не хватает средств для возмещения расходов избирательной комиссии? В таком случае, если кандидат выдвигался в порядке самовыдвижения, нужно предоставить ему возможность выплатить данную сумму постепенно путем внесения ежемесячных платежей с начислением процента (рассрочка). Если кандидат выдвигался избирательным объединением, то можно привлечь к возмещению расходов соответствующее избирательное объединение. Если кандидат после предъявления требований избирательной комиссией заявляет о том, что он не может возместить указанную сумму в силу отсутствия у него средств для возмещения или их недостаточности, он должен предоставить документы, подтверждающие данные обстоятельства. Кроме того, избирательной комиссии должно быть предоставлено право обращения в налоговые органы для проверки предоставленных избранным кандидатом сведений. Если указанные сведения подтверждаются, то кандидат может рассчитывать на предоставление права ежемесячно вносить платежи или на привлечение к делу о возмещении расходов избирательного объединения. При этом избирательное объединение может воспользоваться правом кандидата на ежемесячную уплату платежей.

После установления расходов избирательная комиссия обязана направить требование избранному кандидату, который отказался от выборной должности или депутатского мандата, о возмещении произведенных ею затрат на проведение повторных выборов. При этом требование должно содержать номер счета, на который кандидату в течение определенного времени надлежит производить перечисление денежных средств. Если по истечении этого срока кандидат не производит оплаты расходов избирательной комиссии либо не представит сведений о невозможности произвести уплату единовременно, то начинается процедура судебного взыскания расходов, произведенных избирательной комиссией. Представляется, что для разрешения подобного рода споров суду необходимо установить следующие обстоятельства:

- 1) регистрацию избирательной комиссией, организующей выборы, граждан в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности;
- 2) отказ избранного кандидата от замещения выборной должности или депутатского мандата, который подтверждается представлением соответствующего заявления;
- 3) принятие избирательной комиссией, организующей выборы, решений об аннулировании результатов выборов и о назначении повторных выборов;
- 4) выделение избирательной комиссии дополнительных средств для проведения повторных выборов;
- 5) размер расходов, произведенных на проведение повторных выборов, отраженных в утвержденном отчете избирательной комиссии;
- 6) наличие у избранного кандидата, отказавшегося от замещения выборной должности или депутатского мандата, вынуждающих обстоятельств;

7) возможность единовременной уплаты суммы, необходимой для возмещения расходов избирательной комиссии, и некоторые другие.

* * *

Таким образом, существует объективная необходимость закрепления института отказа от выборной должности, депутатского мандата в законодательстве Российской Федерации. Она продиктована не только участвовавшими злоупотреблениями со стороны кандидатов, но и трудностями, возникающими при разрешении споров о возмещении избирательным комиссиям расходов, произведенных в связи с проведением повторных выборов.

При отражении норм об отказе от выборной должности, депутатского мандата в законодательных актах необходимо учитывать то, что это не только право избранного кандидата, но и юридическая процедура, выражающаяся в строго определенной последовательности действий как самого избранного кандидата, так и избирательных комиссий и иных органов, которые могут принимать участие в данной процедуре.

При определении процедуры отказа от выборной должности, депутатского мандата необходимо учитывать обстоятельства, которые могут вынуждать кандидата к отказу, а также предоставить право избранному кандидату добровольно возместить расходы избирательной комиссии.

Судебная практика показывает, что отсутствие права у избирательных комиссий обращаться в суд с иском о возмещении расходов на проведение повторных выборов, может затормозить ход возмещения избранным кандидатом расходов. Поэтому необходимо закрепить за избирательными комиссиями право на обращение в суд в качестве истца от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Рассмотрение судами споров о возмещении расходов избирательным комиссиям должно происходить в особом порядке, поскольку в данной ситуации на суд возлагается обязанность установить определенные законом обстоятельства, на основании которых должно выноситься решение. Кроме того, важным является разрешение вопроса об ответственности не только избранного кандидата за отказ от выборной должности, депутатского мандата, но и избирательного объединения, которым он выдвигался.

Список литературы

1. Девицкий Э.И. Особенности рассмотрения судами дел о возмещении расходов, понесенных при подготовке и проведении выборов // Избирательное право и правосудие. 2008. № 1.
2. Исаев Э.Е. Юридический процесс и юридическая процедура // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 9.
3. Суликоевна А.С. Стойкая неспособность главы государства осуществлять принадлежащие полномочия // Вопросы современной юриспруденции. 2016. № 7(58).