

## О ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

**Аннотация.** В настоящей статье рассматривается феномен правоприменительного усмотрения «правовая позиция» в деятельности избирательных комиссий. Дается их характеристика, виды и функции. Анализируется роль правовых позиций избирательных комиссий в обеспечении избирательных прав граждан.

Предлагается: осуществлять постоянный мониторинг работы избирательных комиссий по рассмотрению жалоб и обращений во время выборов, анализ ошибок правоприменения; создать централизованную и постоянно обновляемую базу правовых позиций избирательных комиссий Российской Федерации.

**Ключевые слова:** правовая позиция, избирательная комиссия, избирательные права граждан, правоприменительное усмотрение, правовая неопределенность, правовые гарантии, коллизии в праве.

## ON THE LEGAL POSITIONS OF ELECTION COMMISSIONS

**Abstract.** The article discusses the phenomenon of enforcement discretion “legal position” in the activities of election commissions. Their characteristics, types and functions are given. The role of legal positions of election commissions in ensuring the electoral rights of citizens is analyzed.

It is proposed to: continuously monitor the work of election commissions on complaints and appeals consideration during elections, analyze the mistakes of law enforcement; create a centralized and constantly updated base of legal positions of election commissions of the Russian Federation.

**Keywords:** legal positions, election commission, election rights of citizens, law-enforcement discretion, legal uncertainty, legal safeguards, legal collisions.

Характерной чертой действующего законодательства о выборах и референдумах является наличие множества оценочных понятий, пробелов и дублирования нормативных положений. При этом большинство ошибок при правоприменении происходит из-за различного толкования норм<sup>1</sup>.

---

КАБЫШЕВ Сергей Владимирович – профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва

<sup>1</sup> Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20 декабря 2017 г.).

Избирательные комиссии первыми сталкиваются с данными проблемами. Одной из форм объективации их правоприменительной деятельности является издание актов, направленных на толкование и конкретизацию норм избирательного законодательства в целях обеспечения реализации избирательных прав граждан.

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

При этом нормативные акты ЦИК России отличаются от нормативных актов других органов, обязательность актов толкования избирательных комиссий оспаривается<sup>2</sup>. Все это только дезориентирует граждан и правоприменителей и принижает роль избирательных комиссий в системе юридических гарантий избирательных прав граждан. Тогда как законодатель определяет им центральное место в системе организации выборов.

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

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

В юридической науке предпринимались попытки охарактеризовать нетипичные правовые явления, объективирующие нормативно-правовые, интерпретационные предписания, а также предписания, фиксирующие критерии единообразного правоприменения. Одной из теоретических находок была научная конструкция «правоположение», под которой понимались поднормативные средства юридического воздействия на общественные отношения, которые могут быть праворазъяснительными, правоконкретизирующими, а также направленными на преодоление пробелов в праве<sup>3</sup>.

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

Категория «правовая позиция» впервые появилась в Законе РСФСР от 12 июля 1991 года «О Конституционном Суде РСФСР» в котором было установлено, что решения Конституционного Суда в соответствии с точным

---

<sup>2</sup> Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 28–31.

<sup>3</sup> Лазарев В.В. Правоположение: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия // Правоведение. 1976. № 6. С. 3–15.

смыслом Конституции «выражают правовую позицию судей, свободную от соображений практической целесообразности и политических склонностей» (Ст. 6, ч. 4).

Н.В. Витрук понимал под правовой позицией Конституционного Суда «правовые выводы и представления Конституционного Суда как результат толкования (интерпретации) Конституционным Судом духа и буквы Конституции РФ и истолкования им конституционного смысла (аспектов) положений отраслевых (текущих) законов и других нормативных актов в пределах компетенции Конституционного Суда, которые снимают неопределенность в конкретных конституционно-правовых ситуациях и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда»<sup>4</sup>.

С.Н. Маврин считает правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации нетрадиционным источником российского права, которые не являясь в чистом виде ни нормами права, ни судебным прецедентом, представляют собой самостоятельный элемент современной правовой материи, правовые явления особого рода, которые обладают надотраслевым праворегулирующим потенциалом, позволяющим им вполне обоснованно претендовать на самостоятельную роль в системе российского права<sup>5</sup>.

Помимо правовых позиций органов конституционной юстиции в юридической науке и правоприменительной практике достаточно широко исследованы вопросы, связанные с правовыми позициями судов общей<sup>6</sup> и арбитражной юрисдикции<sup>7</sup>, Международного суда ООН<sup>8</sup>, Европейского суда по правам человека<sup>9</sup>, иных правоприменительных органов<sup>10</sup>.

Н.Н. Власенко выделяет правотворческие, доктринальные и правоприменительные позиции<sup>11</sup>.

По мнению В.М. Баранова и В.Г. Степанкова «правовая позиция относится к разряду общетеоретических понятий, которое не только может, но и должно быть распространено на гораздо более широкий круг юридичес-

<sup>4</sup> См., напр.: Витрук Н.В. Верность Конституции: Монография. М.: Изд-во РАП, 2008. С. 129–147.

<sup>5</sup> Маврин С.П. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 6. С. 23–34.

<sup>6</sup> Шульга И.В. Правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации как разновидность судебных правовых позиций // Российское правосудие. 2009. № 10. С. 27–33.

<sup>7</sup> Обзор правовых позиций Президиума ВАС РФ по вопросам частного права // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2013. № 3. С. 87–99.

<sup>8</sup> Власов Д.С. Правовая позиция Международного суда ООН: понятие, природа и варианты проявления: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Екатеринбург, 2006.

<sup>9</sup> Голубок С.А. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно права на свободные выборы // Правоведение. 2009. № 3. С. 187–211.

<sup>10</sup> Лукьянова О.А. Правовые позиции прокурора в юридическом процессе // Вопросы экономики и права. 2012. № 54. С. 43–46.

<sup>11</sup> Власенко Н.Н. Правовые позиции: понятие и виды // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 77–86.

ких явлений»<sup>12</sup>, к которым по нашему убеждению, относятся и решения избирательных комиссий.

Проведя исследование данного вида актов избирательных комиссий, мы предложили концепцию правовых позиций избирательных комиссий России как средства обеспечения единообразного применения избирательного законодательства<sup>13</sup>.

Правовые позиции избирательных комиссий, по нашему мнению, представляют собой документально оформленную официальную систему суждений (обладающую свойствами устойчивости и обязательности) коллегиального органа (избирательной комиссии) об обоснованности применения законодательных положений в сфере реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации, организации и проведения выборов, иной деятельности по реализации компетенции избирательной комиссии. В деятельности избирательных комиссий правовые позиции являются особым юридическим механизмом, позволяющим избирательной комиссии обращаться к собственным (или вышестоящих комиссий) ранее принятым решениям при рассмотрении новых дел и, тем самым, обеспечивать единообразное применение избирательного законодательства как в системе избирательных комиссий, так и во взаимодействии с государственными и муниципальными органами, при рассмотрении судами дел с участием избирательных комиссий<sup>14</sup>.

Правовые позиции избирательных комиссий представляют собой объективно существующее правовое явление, обусловленное неопределенностью содержания правовой нормы, допускающее возможность усмотрения в процессе правоприменения, что может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона. На это обстоятельство обращает внимание и Конституционный Суд РФ в связи с деятельностью законодателя: федеральный законодатель при принятии решений должен руководствоваться общеправовым критерием определенности, ясности, недвусмысленности принимаемых правовых норм. Данные принципы вытекают из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, а такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями<sup>15</sup>.

Действительно, правоприменительное толкование выступает технико-юридическим средством перехода правовой неопределенности в правовую определенность. В тех случаях, когда законодатель не считает необходимым

---

<sup>12</sup> Баранов В.М., Степанков В.Г. Правовая позиция как общетеоретический феномен. Н. Новгород, 2003. С. 47.

<sup>13</sup> См.: Кабышев С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России / С.В. Кабышев, В.В. Комарова и др. М.: Формула права, 2016.

<sup>14</sup> Кабышев С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России. С. 176–178.

<sup>15</sup> См. Постановление КС РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // КонсультантПлюс.

в силу каких-либо обстоятельств детализировать правовое регулирование с помощью правовых предписаний, он тем самым заранее полагается на усмотрение правоприменителя. Это элемент гибкости правового регулирования, в основе которой лежит переход от неопределенности к определенности в связи с применением правовой нормы. Правоприменительное толкование зачастую оказывается важнейшим, а иногда — практически единственным средством приспособления закона к бесконечно возникающим и динамично развивающимся общественным отношениям<sup>16</sup>.

Наш вывод, что правовые позиции избирательных комиссий представляют собой реально существующее правовое явление, нашел поддержку как среди ученых, так и практиков — членов избирательных комиссий<sup>17</sup> и судов<sup>18</sup>.

Сам термин «правовая позиция избирательной комиссии», ранее не использовавшийся в практике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, стал активно применяться в ее постановлениях именно в качестве формы выражения совокупности суждений, обосновывающих применение тех или иных норм закона<sup>19</sup>.

В планах работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации появилась задача подготовки правовых позиций ЦИК России по запросам Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов государственной власти и иных органов по вопросам ведения ЦИК России<sup>20</sup>.

Большинство актов комиссий связано с разрешением избирательных споров. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации аргументируя свои решения, также стали формулировать свои правовые позиции. Так, в постановлении избирательной комиссии Томской области от 5 сентября 2016 г. № 99/884 по жалобе Фролова А.М., было осуществлено

<sup>16</sup> Гаврилов Д.А. Правоприменительное толкование: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 7.

<sup>17</sup> Сивицкий В.А. Иногда умножение правовых сущностей полезно (рецензия на кн.: Правовые позиции избирательных комиссий России / Под ред. С.В. Кабышева. М., 2016. С. 376 // Государство и право. 2016. № 9. С. 126–128.; Макаревич А.А., Юсубов Э.С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2018.; Старостина И.А., Демьянов Е.В. Закон о выборах Президента РФ: проблемы и практика реализации в 2018 году // Законодательство, 2018. № 10. С. 52–56; Колюшин Е.И. Актуальные проблемы избирательного права. М.: Проспект, 2019; Зацаринина А.Е. Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении реализации прав избирателей // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 3. С. 37–39. и др.

<sup>18</sup> Так, в апелляционном определении судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 10 августа 2017 г. по делу N 33а-2834/2017 указано, что «суд первой инстанции пришел к правильному выводу о соблюдении административным ответчиком законодательства о выборах, в том числе с учетом правовой позиции Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации и Московской городской избирательной комиссии, которая приобщена к материалам административного дела и к которой повторно апеллирует заявитель жалобы» // СПС Гарант.

<sup>19</sup> См. напр.: постановления ЦИК РФ от 31 июля 2019 г. № 215/1635–70; от 9 августа 2019 г. № 218/1663–7; от 23 августа 2019 г. № 223/1693–7 и др. URL.: [www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/43940/43813/43818/](http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/43940/43813/43818/) (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>20</sup> См. напр.: Постановление ЦИК России от 25.12.2019 N 236/1756–7» О Планах работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на 2020 год».

правоприменительное толкование понятий «сведения о судимости (судимость) в избирательном и уголовном законодательстве»: «...Федеральный закон № 67-ФЗ раскрывает содержание понятия «сведения о судимости» — сведения о когда-либо имевшихся судимостях с указанием номера (номеров) и части (частей), пункта (пунктов), а также наименования (наименований) статьи (статей) Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которой (которых) был осужден кандидат, статьи (статей) уголовного кодекса, принятого в соответствии с Основами уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, статьи (статей) закона иностранного государства, если кандидат был осужден в соответствии с указанными законодательными актами за деяния, признаваемые преступлением действующим Уголовным кодексом Российской Федерации (подпункт 58 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ). Иными словами, избирательное законодательство в сведения о судимости включает и имеющуюся судимость и имевшуюся когда-либо судимость, которая снята или погашена, и эти сведения в обязательном порядке устанавливаются в отношении каждого кандидата и доводятся до сведения избирателей разными способами: через средства массовой информации, подписной лист, информационный стенд (информационный плакат), избирательный бюллетень. То есть, согласно избирательному законодательству, сведения о судимости кандидата (кандидатов) должны быть в обязательном порядке доведены до избирателей, информация о судимости кандидатов является открытой, подлежит обнародованию. Кандидат, выдвигаясь, сам обязан указать сведения об имеющейся или имевшейся у него судимости. Избирательные комиссии в обязательном порядке проверяют всех кандидатов на наличие имеющейся или имевшейся судимости. В случае, если кандидат в заявлении о согласии баллотироваться не указал сведения об имеющейся или имевшейся у него судимости, соответствующая избирательная комиссия обязана отказать ему в регистрации. Понятие «судимость» в уголовном законодательстве имеет иное содержание, и это содержание обязательно в уголовных правоотношениях, и не распространяется на избирательные правоотношения (статья 86 Уголовного кодекса РФ)»<sup>21</sup>. Данное решение было обжаловано и суд согласился с правовой позицией комиссии.

Примеры правовых позиций в деятельности избирательных комиссий можно продолжать, но здесь важно определить пути совершенствования организации и деятельности избирательных комиссий.

Условием эффективного правоприменения выступает правовой мониторинг, который представляет собой динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, используемый на всех стадиях действия права<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> СПС Консультант Плюс.

<sup>22</sup> Тихомиров Ю.А. Правоприменение: теория и практика. М., 2008. С. 117.

К сожалению, в системе избирательных комиссий единичны примеры такого мониторинга<sup>23</sup>. Необходим постоянный мониторинг работы избирательных комиссий по рассмотрению жалоб и обращений во время выборов, анализ ошибок правоприменения. ЦИК и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, анализируя практику работы нижестоящих избирательных комиссий и результаты судебных разбирательств, возникающих по жалобам на действия этих комиссий, не только осуществляют при этом свои контрольные полномочия по отношению к указанным выше комиссиям, но и используют эти обобщения в своей деятельности, повышая качество принимаемых решений.

Это определенным образом мотивирует и дисциплинирует избирательные комиссии в части обеспечения аргументации обоснованных и законных решений, поскольку они понимают, что их решения обязательно будут подвергнуты профессиональному анализу.

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

По результатам такого мониторинга целесообразно, чтобы Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обобщила накопленный опыт толкования норм избирательного законодательства при решении конкретных дел и на этой основе создала централизованную и постоянно обновляемую базу данных правовых позиций избирательных комиссий на территории Российской Федерации. Это позволило бы иметь наглядную картину пробелов и коллизий в законодательстве и способствовало их оперативному преодолению с помощью правоприменительного толкования в форме правовых позиций ЦИК России.

Приведем пример конкретного избирательного спора, который демонстрирует необходимость такой базы.

В 2017 году при рассмотрении избирательной комиссией Томской области жалоб гражданина Лупачева Н.И. на агитационные материалы кандидата на должность губернатора Томской области Диденко А.Н., заявитель посчитал, что кандидатом незаконно изготовлены самоклеящиеся агитационные печатные материалы без «выходных данных» (размещенные в форме наклеек на кузове автомобиля). Отнесение данных агитационных

---

<sup>23</sup> В Нижегородской области предусмотрено проведение Избирательной комиссией области мониторинга обращений участников избирательного процесса в избирательные комиссии области, судебных споров о нарушениях избирательных прав, отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования (См.: пункт 1.20 Постановления Избирательной комиссии области от 26.07.2011 № 102) // СПС КонсультантПлюс.

материалов к категории агитационных печатных материалов заявитель обосновывал тем, что, по его мнению, они были изготовлены на бумажном носителе путем печати, и могли быть распространены, в том числе, путем раздачи. Отказывая в удовлетворении жалоб заявителя, избирательная комиссия исходила из того, что агитационные материалы — наклейки, размещенные на автомобиле, относятся к иным агитационным материалам, вследствие чего на них не распространяются требования статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (о наличии в агитационном материале выходных данных). Заявитель настаивал, что, по его мнению, оспариваемые наклейки относятся к печатным агитационным материалам и обжаловал решение избирательной комиссии об отказе в удовлетворении жалоб в суде. В судебном заседании избирательная комиссия Томской области обосновывала отнесение оспариваемых агитационных материалов к категории «иных агитационных материалов», в том числе, со ссылкой на Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 августа 2016 года № 43/441–7 «О разъяснении по некоторым вопросам информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и иных выборов, проводимых в Российской Федерации». В указанном постановлении ЦИК России сформулировал правовую позицию, о том, что «отнесение крупноформатных агитационных материалов (билбордов и т.п.), размещаемых на рекламных конструкциях, к типам печатного агитационного материала или иного агитационного материала остается на усмотрение кандидата, политической партии. Таким образом, само по себе отсутствие вышеуказанных данных на агитационном материале не свидетельствует о его незаконном характере. Проверка законности таких материалов осуществляется избирательными комиссиями, исходя из имеющейся у них базы законных агитационных материалов, предварительно представленных в комиссии кандидатами и политическими партиями»<sup>24</sup>. Суд согласился с правовой позицией ЦИК России, воспроизведя ее в своем решении. При этом следует отметить, что агитационные материалы в случае Томской области, очевидно, не относились к «крупноформатным агитационным материалам (билбордам и т.п.), размещаемым на рекламных конструкциях», о которых идет речь в правовой позиции ЦИК России. Примечательно, что ни суд, ни ЦИК России не сослался на пункт 4 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым кандидат, избирательное объединение, самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, — а именно эта норма закона могла бы стать юридическим обосновани-

<sup>24</sup> <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/28303/> (дата обращения: 01.02.2020).



ем отнесения оспариваемых агитационных материалов (самоклеящихся плакатов) к категории иных агитационных материалов (поскольку из материалов дела усматривается, что кандидат изготовил данные агитационные материалы, как иные агитационные материалы, то есть распространил на них правовой режим иных агитационных материалов, предусмотренный законом и выполнил все требования действующего законодательства к изготовлению и распространению таких агитационных материалов). Таким образом, важно сформулировать правовую позицию ЦИК России, касающуюся всех видов «спорных» агитационных материалов (куда можно отнести и самоклеящиеся плакаты, листовки, магниты, блокноты на магнитной основе и другие виды агитационных материалов).

Необходимы и методические рекомендации для избирательных комиссий по выявлению и преодолению пробелов в избирательном законодательстве и правовой неопределенности (ошибок) в правоприменении путем выработки унифицированных алгоритмов деятельности избирательных комиссий в типичных ситуациях, содержащих потенциальную возможность нарушения законодательства.

В деятельности избирательных комиссий существуют объективные пределы правоприменительного усмотрения<sup>25</sup>, которые обусловлены их компетенцией и требованиями законности, целесообразности, справедливости, обоснованности и мотивированности.

При этом происходит конкретизированное сравнение с фактическими данными, где все детали должны быть четко установлены. Выводы должны быть обоснованными и мотивированными, т.е. основанными не на предположениях и противоречивых сведениях, а на проверенных и оцененных в комиссии данных.

Компетенция избирательных комиссий в Российской Федерации не ограничивается выборами соответствующих органов государственной власти, но охватывает различные аспекты организации подготовки и проведения выборов в Российской Федерации в целом. Выборы должны рассматриваться не только как средство реализации прав гражданина, но и с позиции принципа общего блага, целесообразности выполнения важной социальной функции — формирования институтов публичной власти<sup>26</sup>.

В связи с этим примечательно постановление Избирательной комиссии Самарской области от 07.07.2016 г. № 221/1708–5 «О мерах по преодолению негативных тенденций, которые могут отрицательно отразиться на легитимности избирательных кампаний, назначенных на 18 сентября 2016 года, и дестабилизировать общественно-политическую ситуацию на территории Самарской области», где сформулирована правовая позиция,

<sup>25</sup> Хвалев С.А. Предел усмотрений: на примере правоприменительной деятельности избирательных комиссий // Журнал российского права. 2018. № 6. С. 17–29.

<sup>26</sup> Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 198–200.

в соответствии с которой нормы Закона Самарской области, предусматривающие требования по представлению ряда документов (уведомление об отсутствии у кандидата ограничений пассивного избирательного права, справка об отсутствии (наличии) у кандидата судимости, справка о доходах кандидата по установленной форме за текущий год по основному месту работы или службы, согласие кандидата на обработку его персональных данных), не предусмотренных федеральным законодательством, не представляют собой дополнительную гарантию для кандидатов и в этой связи противоречат Федеральному закону. При таких обстоятельствах отказ в регистрации кандидата, исключение кандидата из заверенного списка кандидатов на основании отсутствия вышеуказанных документов на выдвижение является недопустимым. Данная позиция доведена до окружных избирательных комиссий по выборам депутатов с четким указанием неукоснительно руководствоваться данным разъяснением в своей деятельности, не допускать случаев истребования в обязательном порядке у кандидатов данных документов, а также случаев отказа кандидатам в регистрации на основании отсутствия данных документов в пакете документов на выдвижение. Указанным избирательным комиссиям необходимо приложить все усилия по недопущению данных негативных процессов, подрывающих доверие граждан к выборам<sup>27</sup>.

Осуществляя свои полномочия, избирательные комиссии, таким образом, предотвращают нарушения закона.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации 2018 года, в связи с трансляцией в эфире телеканала АО «Первый канал» многосерийного документального фильма О. Стоуна «Путин», созданного в форме интервью с В.В. Путиным, осуществила правоприменительное толкование заключив, что «интервью и фильм в целом не содержат в себе призывов голосовать «за» или «против» кандидата (кандидатов) на должность Президента Российской Федерации, не выражает предпочтения какому-либо кандидату, не содержит описания возможных последствий избрания или неизбрания какого-либо кандидата, не сопровождается позитивными или негативными комментариями о кандидатах. Таким образом, имеются основания полагать, что агитационная цель в действиях АО «Первый канал» отсутствует... Вместе с тем следует учитывать, что в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации трансляция фильма, основанного на участии в нем должностного лица, официально зарегистрированного в качестве кандидата на должность Президента Рос-

---

<sup>27</sup> Постановление Избирательной комиссии Самарской области от 07.07.2016 г. № 221/1708–5. URL: <http://www.samara.izbirkom.ru/arkhiv-vyborov-i-referendumov/edinyy-den-golosovaniya-18-sentyabrya-2016-goda/vybory-v-gosudarstvennuyu-dumu-federalnogo-sobraniya-rossiyskoy-federatsii-sedmogo-sozyva/postanovleniya-izbiratelnoy-komissii-samarskoy-oblasti-kasayushchiesya-podgotovki-i-provedeniya-vybo/1429/> (дата обращения: 01.02.2020).

сийской Федерации, может вызвать полемику о наличии агитационной цели в действиях организации телерадиовещания. При этом следует учитывать особую социальную ответственность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в формировании общественного мнения» и постановила:

«1. Обратить внимание средств массовой информации на недопустимость нарушения законодательства Российской Федерации о выборах.

2. Предложить АО «Первый канал» рассмотреть вышеуказанные доводы и отложить показ документального фильма О. Стоуна «Путин» до окончания голосования на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года»<sup>28</sup>.

Практику подобных предостережений предлагается расширить, поскольку они имеют потенциал стать эффективным средством предупреждения нарушений избирательного законодательства.

Представляется, что актами правоприменительного толкования и, соответственно, правовыми позициями, могут считаться только те, которые приняты в соответствии с предусмотренной действующим законодательством процедурой для принятия решения соответствующей избирательной комиссией как коллегиального органа, выражающего его публично-властные функции. Поэтому письма и иные ответы на запросы и жалобы, подписанные одним членом избирательной комиссии, не могут содержать правовые позиции.

Какие акты могут быть источниками правовых позиций избирательной комиссии?

Полагаю, что это могут быть, как минимум, 3 вида актов:

1. Методические рекомендации избирательной комиссии — акт, принятый избирательной комиссией как коллегиальным органом, применительно к конкретным выборам (или виду выборов), содержащие (на основании действующего законодательства), к примеру, перечень документов, необходимых для выдвижения и регистрации кандидатов /списков кандидатов, обязательные и рекомендуемые формы документов, необходимых для выдвижения и регистрации кандидатов/списков кандидатов и др. В методических рекомендациях очень информативными (с точки зрения правовых позиций избирательных комиссий) могут являться примечания к формам документов, разъясняющие подходы избирательных комиссий к применению законодательных норм.

2. Решения избирательных комиссий, принятые по результатам рассмотрения жалоб, обращений, заявлений субъектов избирательного процесса (в пределах компетенции избирательной комиссии).

Несмотря на кажущуюся «казуистичность» подразумеваемого решения по конкретному делу (жалобе, обращению, заявлению), избирательная комиссия при рассмотрении дела, может сформулировать универсальную

<sup>28</sup> <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/39046/> (дата обращения: 01.02.2020).

и многократно применимую правовую позицию, «работающую» для целой категории дел в связи с их типичностью и повторяемостью в практике деятельности избирательной комиссии. Впоследствии, многократно воспроизведя эту правовую позицию в ряде типовых решений, избирательная комиссия может сослаться как на источники данной правовой позиции не только на первое такое решение, но и на последующие (при условии, что правовая позиция устойчива и не претерпела изменений, обусловленных спецификой конкретного дела).

3. Результаты правовой экспертизы нормативных правовых актов и законопроектов о выборах, сформулированные ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации и оформленные в виде специальных актов избирательной комиссии — замечаний и предложений к законам (проектам законов).

Для правоприменительного акта избирательной комиссии, как и для нормативного, специального наименования нет. Только ст. 12 Кодекса о нормативных правовых актах Чукотского АО предусматривает, что избирательная комиссия Чукотского автономного округа по вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральным законодательством и законодательством автономного округа, издает нормативные правовые акты исключительно в форме постановлений<sup>29</sup>. Предложение именовать их иным образом, отличным от наименований нормативных актов избирательных комиссий<sup>30</sup>, следует поддержать, поскольку это лучше ориентирует субъектов избирательного процесса, что в целом можно рассматривать в качестве дополнительной гарантии прав граждан.

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

Представляется, что актами правоприменительного толкования и, соответственно, правовыми позициями, могут считаться только те, которые приняты в соответствии с предусмотренной действующим законодательством процедурой для принятия решения соответствующей избирательной комиссией как коллегиального органа, выражающего его публично-властные функции.

В связи с этим целесообразно разработать регламент подготовки процедуры принятия таких решений и видов (форм) актов.

Помимо предложенных выше мер, важно организовать взаимодействие с Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом

---

<sup>29</sup> См.: Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г. № 25–03 // КонсультантПлюс.

<sup>30</sup> Митин Г.Н. Порядок рассмотрения избирательными комиссиями жалоб о нарушении избирательных прав граждан: проблемы и возможные решения // Конституционное и муниципальное право 2017, N 5.

Российской Федерации (в форме постоянного диалога), направленное на гармонизацию правовых позиций избирательных комиссий и судов по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Дальнейшее исследование феномена правовых позиций избирательных комиссий открывает возможность унифицировать правоприменительную деятельность государственных органов, повысить уровень законности и создать дополнительные условия для реализации избирательных прав граждан.

### Список литературы

1. Баранов В.М., Степанков В.Г. Правовая позиция как общетеоретический феномен. Н. Новгород, 2003. С. 132.
2. Витрук Н.В. Верность Конституции: Монография. М.: Изд-во РАП, 2008. С. 272.
3. Власенко Н.Н. Правовые позиции: понятие и виды // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 77–86.
4. Власов Д.С. Правовая позиция Международного суда ООН: понятие, природа и варианты проявления: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2006. С. 26.
5. Гаврилов Д.А. Правоприменительное толкование: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 24.
6. Голубок С.А. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно права на свободные выборы // Правоведение. 2009. № 3. С. 187–211.
7. Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 28–31.
8. Зацаринина А.Е. Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении реализации прав избирателей // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 3. С. 37–39.
9. Кабышев С.В., Комарова В.В., Ермаков А.Д. и др. Правовые позиции избирательных комиссий России / Под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2016. С. 376.
10. Колошин Е.И. Актуальные проблемы избирательного права. М.: Проспект, 2019. С. 224.
11. Лазарев В.В. Правоположение: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия // Правоведение. 1976. № 6. С. 3–15.
12. Лукьянова О.А. Правовые позиции прокурора в юридическом процессе // Вопросы экономики и права. 2012. № 54. С. 43–46
13. Маврин С.П. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 6. С. 23–34.
14. Макарецв А.А., Юсубов Э.С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 328.

15. Митин Г.Н. Порядок рассмотрения избирательными комиссиями жалоб о нарушении избирательных прав граждан: проблемы и возможные решения // Конституционное и муниципальное право 2017, N 5. С. 17–21.
16. Сивицкий В.А. Иногда умножение правовых сущностей полезно (рецензия на кн.: Правовые позиции избирательных комиссий России / Под ред. С.В. Кабышева. М., 2016. С. 376. // Государство и право. 2016. № 9. С. 126–128.
17. Старостина И.А., Демьянов Е.В. Закон о выборах Президента РФ: проблемы и практика реализации в 2018 году // Законодательство, 2018. № 10, С. 52–56.
18. Тихомиров Ю.А. Правоприменение: теория и практика. М., 2008. С. 432.
19. Хвалев С.А. Предел усмотрений: на примере правоприменительной деятельности избирательных комиссий // Журнал российского права. 2018. № 6. С. 17–29.
20. Шульга И.В. Правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации как разновидность судебных правовых позиций // Российское правосудие. 2009. № 10. С. 27–33.
21. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 336.