



АКТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ: К ВОПРОСУ О КРИТЕРИЯХ ОБОСНОВАННОСТИ

Аннотация. В статье обращается внимание на отсутствие в настоящее время механизмов, в полной мере гарантирующих исполнение избирательными комиссиями норм законодательства и выполнение решений вышестоящих избирательных комиссий. В связи с тем, что ряд авторов рассматривают избирательные комиссии как органы управления избирательным процессом, предлагается применять к управленческим актам комиссий средства оценки правомерности дискреционных административных актов, сформулированных в науке административного права. По мнению автора, содержание решения избирательных комиссий необходимо соотносить с такими критериями, как разумность, пропорциональность и так далее. Этому могло бы способствовать обязательное обоснование на их основе решений избирательных комиссий по определенным вопросам. Эти критерии на уровне Центральной избирательной комиссии Российской Федерации можно было бы признать универсальными и годными для широкого применения в ходе рассмотрения избирательных споров. Реализация подобного подхода сделала бы возможным формирование единообразной практики в разрешении электоральных споров в деятельности избирательных комиссий.

Ключевые слова: избирательное право, кандидат, избиратель, дискреционные акты, избирательные комиссии, усмотрение избирательной комиссии, субъективное избирательное право.

ELECTION COMMISSION REPORTS: ON THE QUESTION OF VALIDITY CRITERIA

Abstract. The article draws attention to the current absence of mechanisms that would guarantee the full implementation of legislative norms by electoral commissions and the execution of decisions of higher electoral commissions. In connection with the fact that a number of authors consider electoral commissions as bodies managing the electoral process, it is proposed to try to extend to their administrative acts the means of assessing the legality of discretionary administrative acts, formulated in the science of administrative law. According to the author, the content of the decisions of electoral commissions must be correlated with such criteria as reasonableness, proportionality, etc. This could be facilitated by the mandatory justification of decisions of electoral commissions on certain issues on their basis. These criteria at the level of the Central Electoral Commission of the Russian

Federation could be recognized as universal, suitable for wide application in the course of considering electoral disputes. The implementation of such an approach would make it possible to develop a uniform practice in the resolution of electoral disputes in the activities of election commissions.

Keywords: *electoral law, candidate, voter, discretionary acts, electoral commissions, discretion of the electoral commission, subjective electoral law.*

Как показывает избирательная практика, действующее российское избирательное законодательство не всегда предусматривает четкие гарантии принятия избирательными комиссиями решений, соответствующих законодательству и позициям вышестоящих комиссий. Например, в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Собрания депутатов муниципального образования «Сельсовет Хаджалмахинский» Левашинского района Республики Дагестан 16 августа 2021 года решением участковой избирательной комиссии № 0944 была аннулирована регистрация Н. в качестве кандидата. Как отмечалось в решении избирательной комиссии, основанием принятия данного вердикта являлось личное заявление кандидата. В действительности Н. заявления не писал. В связи с этим он обратился с жалобой в территориальную избирательную комиссию Левашинского района, которая ответила ему отказом.

9 сентября 2021 года Н. обратился с жалобой в Избирательную комиссию Республики Дагестан. Последняя своим постановлением от 10 сентября 2021 года признала ее обоснованной и удовлетворила: оспариваемые решения участковой и территориальной избирательных комиссий об отмене регистрации Н. были признаны незаконными и отменены. При этом на комиссии была возложена обязанность незамедлительно включить кандидата Н. в избирательный бюллетень. Но это не помогло: Н. так и не смог принять участие в выборах в качестве кандидата. В дальнейшем ему пришлось обжаловать правомерность действий комиссий в судебном порядке. В итоге административное дело кассационным судом было направлено на новое апелляционное рассмотрение¹.

Нередки случаи, когда по аналогичным делам избирательные комиссии могут принимать противоречащие друг другу решения. В качестве примера, подтверждающего этот факт, можно привести судебный спор, возникший в ходе избирательной кампании по выборам Совета депутатов города Новосибирска. В суд поступил административный иск от кандидата Б. об отмене решения окружной избирательной комиссии по одномандатному избирательному округу № 47 Совета депутатов Новосибирска седьмого созыва № 7/11 от 29 июня 2020 года «О регистрации кандидата в депутаты Совета депутатов г. Новосибирска, выдвинутого избирательным объединением

¹ Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 10 августа 2022 г. № 88А-7253/2022, № 2а-104/2022.

„Новосибирское областное отделение политической партии П.“ по одномандатному избирательному округу № 47 С.»².

По мнению заявителя, избирательная комиссия при проверке листов не учла нарушение, связанное с их оформлением, в части неуказания в них сведений о партийной принадлежности кандидата, которая нашла отражение в заявлении о согласии баллотироваться. Этим самым были нарушены требования, закрепленные пунктом 9 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях).

Обосновав отсутствие в подписном листе информации о членстве в политической партии выходом из нее, кандидат при подаче документов на регистрацию не уточнил сведения о себе в этой части, хотя в законодательстве предусматривается возможность доведения до избирательной комиссии информации об изменении данных. Избирательная комиссия посчитала нарушение законодательства несущественным и приняла решение о регистрации кандидата. К сожалению, в настоящее время не представляется возможным узнать позицию суда по этому делу, так как его производство было прекращено³ на основании того, что 10 августа 2020 года соответствующей избирательной комиссией было принято решение об аннулировании регистрации кандидата, являвшегося административным истцом, из-за отзыва его избирательным объединением⁴.

Иной подход в разрешении аналогичного дела нашел отражение в избирательном споре, возникшем в ходе избирательной кампании по выборам Совета депутатов городского округа Воскресенск Московской области. Ч., будучи кандидатом по пятимандатному избирательному округу № 3, указал в заявлении о согласии выдвигаться информацию о том, что является членом одной из политических партий. При этом в подписных листах данные о его партийной принадлежности не были отражены. В связи с этим избирательная комиссия решением от 30 июля 2024 года № 63/554-6 отказала Ч. в регистрации в качестве кандидата. Судебные органы, предметом рассмотрения которых являлось это дело, жалобу Ч. на решение комиссии оставили без удовлетворения⁵.

² Решение Окружной избирательной комиссии по одномандатному избирательному округу № 47 Совета депутатов г. Новосибирска седьмого созыва № 7/11 от 29 июня 2020 г. «О регистрации кандидата в депутаты Совета депутатов г. Новосибирска, выдвинутого избирательным объединением „Новосибирское областное отделение политической партии П.“ по одномандатному избирательному округу № 47 С.». URL: http://www.novosibirsk.izbirkom.ru/news_tik/29/29.

³ Определение Советского районного суда г. Новосибирска от 10 августа 2020 г. по делу № 20-1838/2020. URL: <http://sovetsky.nsk.sudrf.ru/>.

⁴ Решение Окружной избирательной комиссии по одномандатному избирательному округу № 47 Совета депутатов г. Новосибирска седьмого созыва «Об аннулировании регистрации кандидата Б.». URL: http://www.novosibirsk.izbirkom.ru/news_tik/29/29.

⁵ Определение Воскресенского городского суда Московской области от 12 августа 2024 г., Определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 19 августа 2024 г., Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 5 сентября 2024 г. № 88а-31425/2024 (ВИД 50RS0003-01-2024-003892-43).

* * *

Представляется, что классическим примером, который может продемонстрировать наличие у избирательных комиссий и их членов различных подходов в разрешении аналогичных дел, может быть понимание термина «адрес места жительства», который находит отражение в подписных листах. Несмотря на то, что статья 2 Закона об основных гарантиях изначально закрепляла необходимость при заполнении в подписном листе данных об участнике избирательного процесса прописывать субъект Федерации, в котором он проживает, до определенного времени существовала практика, которая в случае проживания кандидата, сборщика подписей либо избирателя в административном центре субъекта Федерации позволяла не отражать в подписном листе название региона [1, с. 26].

Соглашаясь с этим подходом, избирательные комиссии принимали решения о регистрации кандидатов (списков кандидатов). Формированию единообразной практики способствовало кассационное Определение Верховного Суда Российской Федерации (далее — Верховный Суд) от 15 февраля 2008 года № КАС08-96⁶, в котором делался вывод, что «не указание лицом, осуществлявшим сбор подписей, в адресе места жительства наименования субъекта Российской Федерации, в котором расположено место его жительства, а равно не указание иных требуемых в соответствии с п. 12 ст. 36 Федерального закона „О выборах Президента Российской Федерации“ реквизитов», является нарушением законодательства и основанием признания соответствующих подписей недействительными. Подход, заключающийся в обязательном отражении в подписном листе субъекта Федерации и населенного пункта, в котором проживает избиратель, реализуется и в настоящее время⁷.

Отсутствие у избирательных комиссий единых подходов к разрешению аналогичных электоральных споров вкупе с фактическим отсутствием механизмов, гарантирующих выполнение ими положений законодательства и исполнение решений вышестоящей комиссии, поднимает вопрос о формировании средств, обеспечивающих проверку актов избирательных комиссий на предмет соблюдения законности процедуры и оснований их принятия, полномочий органа, установление цели, на достижение которой было ориентировано действие и соотнесение ее с целью примененного акта.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 15 февраля 2008 г. № КАС08-96 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 05.02.2008 № ГКПИ08-268, которым оставлено без удовлетворения заявление об отмене Постановления Центризбиркома РФ от 27.01.2008 № 92/710-5 „Об отказе К. в регистрации кандидатом на должность Президента РФ“ и обязанности Центризбиркома РФ зарегистрировать кандидатом на должность Президента РФ К.» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2024 г. № 88а-29592/2024(8а-27600/2024). Административное дело № 2а-2792/2024 (УИД 61RS0009-01-2024-003186-16).

* * *

Реализация избирательными комиссиями различных форм государственно-управленческой деятельности позволила ряду исследователей отнести их к органам управления избирательным процессом [2, с. 5]. Являясь субъектом данного процесса, они получают свои полномочия от единственного источника власти — народа, и в то же время управляют им в период избирательной кампании, реализуя свои государственно-властные полномочия [3, с. 37].

Подход, в русле которого органы, организующие выборы, являются органами управления, получил распространение и в других странах мира [4; 5]. В связи с данным обстоятельством на акты избирательных комиссий, как на управленческие акты, можно было бы попытаться распространить средства оценки правомерности дискреционных административных актов, сформулированные в науке административного права. Это было бы логично еще и потому, что ряд авторов утверждает о наличии у избирательных комиссий усмотрения [6, с. 15], которое в настоящее время выступает, можно сказать, одним из широко используемых понятий в сфере государственного управления.

По мнению С.А. Хвалёва, именно усмотрение избирательной комиссии, следствием которого можно считать появление дискреционных полномочий, является единственным инструментом, способствующим разрешению избирательного спора или достижению избирательного блага [7, с. 17].

Как отмечает Л.И. Шарнина, в конституционном праве административное усмотрение, по сути, сводится к усмотрению именно избирательных органов в процессе проведения выборов и референдумов. Еще в 2009 году она, как мы видим в настоящее время, вполне справедливо отметила, что в подходе законодателя к административному усмотрению в избирательном праве можно обнаружить тенденцию к сокращению области его применения, и именно в рамках защитных правоприменительных отношений [8, с. 7].

Рациональное взвешивание обстоятельств, нацеленность на легальный результат отличают дискрецию административного права от произвола администрации, являющегося правонарушением [9, с. 78]. Так, Э. Шмидт-Ассманн к критериям принятия решения относит соблюдение цели закона [10, с. 205–207]. А. Ченерелли отмечает: «Причина в том, что такие принципы, как пропорциональность, разумность и беспристрастность, осуществляют чрезвычайно важную функцию в регулировании исполнения дискреционных административных полномочий. Если выбор оптимального решения предоставлен органу исполнительной власти, такой выбор должен быть соразмерным, разумным и беспристрастным» [11, с. 32].

Административные суды во Франции при проверке законности проверяют ее «внешнюю» и «внутреннюю» стороны. К *внешним критериям* законности относятся компетенция органа, принявшего акт, его форма

и процедура принятия. *Внутренним критерием* считается проверка возможности нарушения закона, то есть сопоставление содержания административного акта с вышестоящими нормами, целеполагание акта и правильность выбора норм [12, с. 79].

В отношении внешних критериев декан факультета права, экономики и управления Университета Лотарингии во Франции профессор Пьер Тифин говорит, что рассмотрение внешней законности акта в первую очередь касается проверки компетентности лица, издавшего такой акт, а это — средство обеспечения общественного порядка. Судьи также выявляют наличие процессуальных и формальных недостатков акта, которые не являются средствами обеспечения общественного порядка и, следовательно, должны быть вынесены на обсуждение самими сторонами [13, с. 98].

* * *

В нашем случае речь фактически идет о необходимости создания четких механизмов, соотносящих содержание решений избирательных комиссий с такими критериями, как разумность, пропорциональность, целеполагание и тому подобное. Реализации этой задачи могло бы способствовать обязательное обоснование решения избирательных комиссий по определенным делам на основе названных принципов. Эти критерии на уровне ЦИК России можно было бы признать универсальными, годными для широкого применения в ходе рассмотрения избирательных споров.

Обоснование решения будет являться не просто формальностью, но и юридическим критерием допустимости управленческого выбора. Следствием этого могут быть более бережное отношение избирательной комиссии к своей позиции и более глубокий анализ обстоятельств дела. Это будет способствовать более масштабному удовлетворению законных интересов участников избирательной кампании, которых, как отмечается в научной литературе, возникает огромное множество [14, с. 150]. Наличие содержательной стороны обоснования позволит рядовым гражданам принять обдуманное и аргументированное решение об обжаловании акта, а судам, в случае обжалования последнего, значительно облегчит работу.

Актуальность этого вопроса связана еще с одним обстоятельством: несмотря на то, что избирательные комиссии признаются органами управления избирательным процессом, их нельзя отнести к полноценным органам управления. Это связано и с природой избирательного процесса как с процедурой формирования органов публичной власти на основе волеизъявления избирателей, способом формирования избирательных комиссий и с коллегиальным порядком принятия решений.

* * *

Формулирование универсальных критериев для оценки содержания решений избирательных комиссий необходимо еще и потому, что деятельность

избирательных комиссий как органов управления избирательным процессом привела к некоторой их «профессионализации». В итоге в ущерб ценностным ориентирам избирательного законодательства в части реализации субъективных избирательных прав на первый план выходят управленческие цели.

Здесь к месту вспомнить статью Неоми Рао «Ежик и лиса в административном праве» [15, с. 220]. В ее основу положено эссе философа Исайи Бёрлина «Еж и лиса» [16], анализ которого достаточно подробно приводится в работе Э.М. де Вогюэ «Еж и Лиса. Странное сочетание мозга английского химика с душой индийского буддиста» [17]. Взяв за основу древнегреческую притчу о том, что «лиса знает много вещей, а еж знает одну большую вещь», И. Берлин разделял писателей и мыслителей на две категории: ежи, которые смотрят на мир через призму одной определяющей идеи (Платон, Лукреций, Данте, Гегель, Достоевский, Ницше и др.), и лисы, опирающиеся на широкий спектр опыта, и для которых мир не может быть сведен к одной идее (Геродот, Аристотель, Эразм Роттердамский, Шекспир, Мольер, Пушкин и др.).

Н. Рао рассматривает проблему реализации конституционных ценностей в государственной системе с точки зрения того, как действуют органы исполнительной власти: «проблема ежа рассматривается с точки зрения лисы». По мнению автора, данная дихотомия проливает свет на фундаментальную дискуссию в административном праве о том, является ли административное государство конституционным? С точки зрения ежа, конституция — это высший закон, единственный акт, который закрепляет полномочия и ограничения правительства. В реальности, «даже с точки зрения функционализма конституционные ценности, описанные сторонниками административного государства, оказываются больше фантазиями, чем фактами».

Рао отмечает, что, имея значительные возможности для регулирующих действий, иногда один бюрократ может обладать полномочиями, превышающими полномочия члена парламента. Каждый год и отдельные парламентарии, и их группы предлагают сотни законопроектов, большинство из которых отклоняется. При этом фактически почти все акты исполнительной власти вступают в силу и действуют [15, с. 220–241].

* * *

При проведении параллелей с реализацией полномочий избирательных комиссий с точки зрения ежа конституционные ценности избирательного права могут оказаться в большей степени фантазиями, чем фактом. Так что же должно в первую очередь лежать в основе мнения члена избирательной комиссии при принятии решений: защита конституционно закрепленных избирательных прав или эффективность управленческой деятельности, достижение ее цели, как ее представляют члены комиссии, часть из которых — представители общественных объединений, являющихся участниками выборов? При этом позиция лисы из статьи Рао,

которая отличается многогранностью знаний, может оказать существенное влияние на избирательный процесс, — у избирательной комиссии, ее члена оказываются достаточно большие полномочия, реализуемые на основе своего усмотрения.

Может возникнуть парадоксальная ситуация, описанная в работе А.В. Малько и В.В. Субочева [14, с. 211–212] и в данном контексте сводимая к следующему: избирательная комиссия, которая выполняет возложенные на нее функции, обязывающие реализовывать публичные интересы и стоять на страже законных прав участников избирательного процесса, не делает ни того, ни другого, добиваясь осуществления именно ведомственных и управленческих интересов. А они заключаются в необходимости провести выборы так, чтобы их результаты нельзя было бы отменить в предусмотренном законом порядке; здесь ценность избирательных прав отходит на второй план.

Принимая решение, избирательная комиссия и ее члены иногда имеют более значительные возможности для достижения своих целей (соответствующих/несоответствующих закону) в правовом регулировании, чем депутаты, принимающие закон, на основании которого комиссии осуществляют свои полномочия. При этом, если законопроекты проходят соответствующую экспертизу, то в отношении решений избирательных комиссий, вступающих в силу почти сразу, контроль почти не осуществляется, что влечет за собой негативные последствия как для правопорядка, так и для носителей прав.

Актуальность рассматриваемой проблемы повышается еще и в связи с тем, что по ряду вопросов акты избирательных комиссий могут приниматься на основе единоначалия. Эта возможность была подтверждена Определением Верховного Суда в 2011 году⁸ и Постановлением Пленума Верховного Суда в 2023 году⁹. В частности, согласно пункту 16 названного Постановления непринятие избирательной комиссией коллегиального решения по вопросам, не указанным в законе, не является уклонением от принятия соответствующего решения.

* * *

В настоящее время отсутствуют механизмы, в полной мере гарантирующие исполнение избирательными комиссиями норм законодательства, выполнение решений вышестоящих избирательных комиссий. В связи с этим на акты избирательных комиссий, как на управленческие акты, можно

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 18 ноября 2011 г. № ГКПИ11-1977 «В принятии заявления об оспаривании уклонения Центральной избирательной комиссии РФ от разрешения по существу обращения, исключении из списка кандидатов в депутаты отказано, поскольку возложение судом на избирательную комиссию обязанности рассмотреть обращение на своем заседании и дать на него ответ в форме коллегиального решения означало бы вторжение в компетенцию избирательной комиссии» // СПС КонсультантПлюс.

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2023. 10 июня. № 149.

было бы попытаться распространить средства оценки правомерности дискреционных административных актов, сформулированные в науке административного права.

Речь здесь идет о необходимости создания механизмов, соотносящих содержание решений избирательных комиссий с такими критериями, как разумность, пропорциональность и тому подобное. Таким механизмом могло бы быть обязательное обоснование решений избирательных комиссий по определенным делам на основе этих принципов. Эти критерии на уровне Центральной избирательной комиссии Российской Федерации можно было бы признать универсальными, годными для широкого применения в ходе рассмотрения избирательных споров.

О возможном увеличении полномочий избирательных комиссий в сфере определения порядка подготовки нормативных актов уже высказывалась точка зрения в научной литературе. Так, С.В. Кабышев предлагает, вводя «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» [18, с. 40].

Обоснование решения будет являться не просто формальностью, но и юридическим критерием допустимости управленческого выбора. Следствием этого станет более бережное отношение избирательной комиссии к своей позиции, более глубокий анализ обстоятельств дела. Наличие содержательной стороны обоснования позволит рядовым гражданам принять обоснованное решение об обжаловании акта, а судам, в случае обжалования последнего, значительно облегчит работу. Реализация подобного подхода сделала бы возможным формирование единообразной практики в разрешении электоральных споров в деятельности избирательных комиссий.

Список литературы

1. Макарецв А.А. Подписной лист как средство реализации пассивного избирательного права: проблемы формы и содержания // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 1.
2. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11.
3. Чистобородов И.Г. Государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации. М.: Юнити-Дана, 2022. 417 с.
4. Tham J.C. Deliberative Democracy and Electoral Management Bodies: The Case of Australian Electoral Commissions / J.C. Tham // Election Law Journal. 2013. Vol. 12. Is. 4.
5. The Future of Election Administration. Cases and Conversations. Mitchell Brown, Kathleen Hale Bridgett A. King Editors. Palgrave Macmillan, 2019. 266 p.
6. Хвалёв С.А. Правоприменительное усмотрение в деятельности избирательных комиссий // Избирательное право. 2014. № 1.

7. Хвалёв С.А. Предел усмотрений: на примере правоприменительной деятельности избирательных комиссий // Журнал российского права. 2018. № 6.
8. Шарнина Л.А. Виды усмотрения в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 15.
9. Шерстобоев О.Н. Дискреционные административные акты: проблемы определения и судебного контроля // Журнал российского права. 2022. № 6.
10. Schmidt-Aßmann E. Das Allgemeine Verwaltungsrecht Als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der Verwaltungsrechtlichen Systembildung. 2nd Edition, Kindle Edition. Heidelberg, 2006. 500 p.
11. Ченерелли А. Геракл против Лернейской гидры, или Суд и дискреционное административное полномочие // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 2.
12. Курындин П.А. Судебная проверка законности административных актов: французский подход // Журнал российского права. 2022. № 5.
13. Тифин П. Введение в административное право Франции. М.: Проспект, 2025. 512 с.
14. Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр ПРЕСС», 2004. 359 с.
15. Neomi Rao The Hedgehog & the Fox in Administrative Law // Daedalus, Summer 2021, Vol. 150, No. 3, The Administrative State in the TwentyFirst Century: Deconstruction and/or Reconstruction (Summer 2021), Published by: The MIT Press on behalf of American Academy of Arts & Sciences Stable.
16. Berlin I. The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy's View of History – Second Edition. Edited by Henry Hardy. Foreword by Michael Ignatieff. 2013. 144 p.
17. De Vogüé E.M. The Hedgehog and the Fox A queer combination of the brain of an English chemist with the soul of an Indian Buddhist // URL: <https://assets.press.princeton.edu/chapters/s9981.pdf> (дата обращения: 11.09.2025).
18. Кабышев С.В. О правовых позициях избирательных комиссий // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1.