

## НЕОРДИНАРНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

***Аннотация.** В представленном материале приводится межотраслевой анализ уточненных федеральным законодателем полномочий избирательных комиссий в части контроля соблюдения процедуры выдвижения кандидатов (списков кандидатов). Рассматриваются базовые нормативные и доктринальные положения, предопределяющие природу указанных полномочий с учетом особого правового статуса политической партии, которая выступает одновременно субъектом частноправовых и публично-правовых правоотношений. Производится попытка определить границы «контрольных» полномочий избирательной комиссии, исключающие возможность вмешательства в деятельность политической организации как самостоятельного субъекта общественных отношений. Исследуется также правовой характер реализуемых избирательной комиссией функций — соотношение контрольных и надзорных: широкие возможности влияния на контролируемую организацию либо формально-юридическая фиксация соблюдения законодательных требований поднадзорной организацией.*

***Ключевые слова:** контроль и надзор, политическая партия, корпорация, устав, источники конституционного права, выдвижение, конференция, принцип пропорциональности.*

## EXTRAORDINARY POWERS OF ELECTION COMMISSIONS IN THE EXERCISE BY POLITICAL PARTIES OF THE PASSIVE ELECTORAL RIGHT

***Abstract.** The presented material provides an intersectoral analysis of the powers of election commissions clarified by the federal legislator in terms of monitoring compliance with the procedure for nominating candidates (lists of candidates). The basic normative and doctrinal provisions that predetermine the nature of these powers are considered, considering the special legal status of a political party that acts simultaneously as a subject of private and public legal relations. An attempt is being made to define the boundaries of the «control» powers of the election commission, which exclude the possibility of interference*

---

ХОРУНЖИЙ Сергей Николаевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета, доцент кафедры Воронежского филиала РАНХиГС, секретарь Избирательной комиссии Воронежской области, г. Воронеж

*in the activities of a political organization as an independent subject of public relations. The article also examines the legal nature of the functions implemented by the election commission – the ratio of control and supervisory functions: broad opportunities to influence the controlled organization or formally-legal fixation of compliance with legislative requirements by the supervised organization.*

**Keywords:** control and supervision, political party, corporation, charter, sources of constitutional law, nomination, conference, principle of proportionality.

Вопрос о природе полномочий избирательной комиссии, организующей выборы, весьма сложен и неоднозначен, впрочем, как и отраслевая принадлежность всего массива законодательства, регулирующего отношения по проведению выборов и организации голосования. Комплексный характер избирательных правоотношений затрагивает множество самых разнообразных субъектов и сопутствующих им сфер правовой действительности: от конституционно-правовых и административных до гражданско-правовых и уголовных, а также особняком стоящего правового диапазона в регламентации технологических (цифровых) платформ и процессов. Определенными причинами, позволяющими тем не менее сохранить цельность правового пространства и избежать разнонаправленного и эклектичного правового регулирования избирательных отношений, являются, бесспорно, принципы избирательного права, а также процедуры, основным актором осуществления которых выступают избирательные комиссии, реализующие их посредством исполнения возложенных на них полномочий.

Не ставя пред собой задачу пересмотреть все выделяемые в научной литературе виды полномочий (от нормотворческих до административно-правовых, а также мер конституционно-правового принуждения) [7, с. 55–61; 12, с. 31–42; 13 с. 31–40], возложенных на избирательные комиссии, укажем лишь на их непосредственную связь с реализацией конституционного права избирать и быть избранным. В этом смысле представляет собой интерес правовая природа сравнительно новых для системы избирательных отношений полномочий комиссии в отношении политических партий в части контроля соблюдения процедуры выдвижения кандидатов (списков кандидатов), введенного Федеральным законом от 14.03.2022 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 60).

Конституционно-правовое значение указанных полномочий состоит в том, что их игнорирование может быть расценено как нарушение процедуры и повлечь за собой весьма негативные для кандидата последствия: отказ в регистрации (пп. «б» п. 24 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; далее – ФЗ № 67).

Осуществление указанных полномочий избирательной комиссией ставит в зависимость не только возможность реализации пассивного

избирательного права конкретного кандидата (списка кандидатов), но и обуславливает «реальный объем (содержание) свободы волеизъявления избирателей в ходе голосования на выборах»<sup>1</sup>.

Таким образом, возможность реализации конституционного права гражданина опосредуется исполнением вмененной избирательной комиссией обязанности осуществить проверку порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов (п. 18 ст. 38 ФЗ № 67).

В настоящее время достоверно можно говорить о следующих признанных судами законными действиях избирательной комиссии в связи с участием в конференциях (собраниями), проводимых политическими партиями:

соблюдение предусмотренных уставом партии процедур фактически совершенным в ходе конференции действиям<sup>2</sup>;

проверка избирательных документов о выдвижении кандидатов (списка кандидатов), представленных избирательным объединением в избирательную комиссию, на соответствие их содержанию принятым на общем собрании партии документам (решение вопроса о подложности или недействительности)<sup>3</sup>;

фактическое нарушение уставных процедур при отсутствии каких-либо замечаний от лиц, присутствующих на собрании, а также в представленных документах<sup>4</sup>.

В связи с существенным изменением норм, регламентирующих рассматриваемые правоотношения, для содержательного понимания указанных действий считаем необходимым рассмотреть как минимум следующие моменты: (1) нормативные, (2) доктринальные и (3) процедурные.

### **Нормативные особенности содержания полномочий**

Анализ вступивших в силу изменений в Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — ФЗ № 95) позволяет говорить о реализации следующих полномочий избирательных комиссий по контролю за соблюдением норм действующего законодательства со стороны политических партий при исполнении последними напрямую возложенных на них федеральным законом обязанностей по:

– извещению избирательной комиссии о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в публичной власти (пп. «в» п. 1 ст. 27 ФЗ № 95);

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.04.2017 № 11-П.

<sup>2</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.07.2019 № 30-АПА19-1.

<sup>3</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.09.2018 № 8-АПГ18-26.

<sup>4</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 07.09.2018 № 8-АПГ18-21.

- обеспечению допуска представителей избирательной комиссии на соответствующее мероприятие (пп. «в» п. 1 ст. 27 ФЗ № 95);
- ознакомлению с документами, связанными с созывом, организацией и проведением соответствующего мероприятия, и необходимыми для реализации собственных полномочий избирательной комиссии, в частности:
  - проверки избирательными комиссиями соблюдения политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями требований законодательства Российской Федерации к выдвижению кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах публичной власти, а также предоставления копии указанных документов.

Если реализация первых двух пунктов содержит уточнение в части сроков («не позднее чем за один день до дня проведения мероприятия при его проведении в пределах населенного пункта, в котором расположена избирательная комиссия, и не позднее чем за три дня до дня проведения мероприятия при его проведении за пределами указанного населенного пункта») и весьма понятна по своей содержательной части, то последующие новации Федерального закона от 14 марта 2022 года (п. «3» ФЗ № 60) нуждаются в раскрытии конкретных действий, совершаемых избирательной комиссией соответствующего уровня для реализации предоставленных законодателем полномочий.

Таким образом, описанные выше полномочия избирательной комиссии в отношении мероприятий партии по выдвижению кандидатов (списков кандидатов) основаны не только на нормах избирательного законодательства (ФЗ № 67), но и на требованиях отраслевого закона, регулирующего деятельность политических партий (ФЗ № 95), и который имплицитно связан с базовым актом, устанавливающим правовой статус и его особенности применительно к политической партии как субъекта гражданско-правовых отношений — Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ), определяющим политическую партию в качестве самостоятельного юридического лица.

Последнее представляет собой весьма важное обстоятельство: статус и деятельность политической партии регулируются нормами частного и публичного права, одновременно основанными на фундаментально отличающихся друг от друга принципах и методах правового регулирования, которые зачастую могут вступить в противоречие между собой [6; 10, с. 3–6; 16, с. 25–29]. Так, например, принцип диспозитивности, лежащий в основе гражданского права и определяющий деятельность политической партии как субъекта гражданско-правовых отношений, что подразумевает автономию воли, самостоятельность и независимость участников, будет противостоять императивным началам публичных отношений (участию политической партии в избирательном процессе), где базовым требованием является субординация — метод власти и подчинения.

Перечислим лишь некоторые наиболее важные вопросы, которые возникают в процессе правоприменения указанных норм действующего законодательства:

1) юридическая природа полномочий избирательных комиссий по отношению к политической партии, являющейся одновременно субъектом частноправовых (корпоративных) и публично-правовых отношений, связанных с непосредственной реализацией конституционных прав граждан;

2) правовой характер реализуемых избирательной комиссией функций: соотношение контрольных и надзорных полномочий как альтернативы между активным влиянием на контролируемую организацию или пассивной фиксацией соблюдения законодательных требований поднадзорной организацией;

3) модель участия представителей избирательных комиссий: возможность или недопустимость указания политической партии на нарушения норм действующего законодательства в ходе проведения конференции (непосредственная роль) или констатация факта происходящего мероприятия с последующим признанием соответствия его нормам действующего законодательства (опосредованная и отложенная роль);

4) пределы контролируемых действий, исполнения процедур, а также объема затребованных и исследуемых документов со стороны избирательной комиссии в ходе исполнения анализируемых полномочий;

5) форма (коллегиальная или единоличная) признания законности или незаконности осуществленных партией процедур, а также срок вынесения такого решения (акта).

*Таким образом, разноотраслевое регулирование исследуемых правоотношений требует применения инструментария соответствующей отрасли права, — принципов и методов правового регулирования, которые зачастую могут вступать в противоречие между собой. Не расценивая данное обстоятельство как фундаментально непреодолимое, гармонизация частноправовых и публично-правовых начал требует рассмотрения доктринальных истоков выявленных противоречий.*

### **Доктринальные особенности содержания полномочий**

Прежние редакции изложенной выше нормы ФЗ № 67, как и практика ее реализации, не всегда позволяли с достаточной степенью определенности ответить на вопрос о форме участия избирательной комиссии при проведении политической партией процедур, связанных с выдвижением кандидатов. Речь могла идти о фактическом присутствии на таком мероприятии без возможности непосредственной реализации при этом каких-либо полномочий со стороны избирательной комиссии. После закрепления федеральным законодателем права комиссии не только ознакомиться с документами, «которые связаны с созывом, организацией и проведением соответствующего мероприятия», а также правомочия требовать предоставления копий

соответствующих документов, *модель присутствия совершенно определенно трансформируется в правомочие участия.*

Последнее не означает вмешательство в совершаемые партией процедуры, но предполагает возможность знакомиться с документами и материалами, которые связаны прежде всего с созывом, организацией и проведением данного мероприятия.

Закон не определяет, какую именно документацию избирательная комиссия вправе «обозревать», указывая лишь на их «связанность» с проводимым мероприятием. Полагаем, что это один из тех случаев, когда речь идет не о пробеле, но о «*квалифицированном умолчании*» законодателя<sup>5</sup>.

Объективными причинами тому служит особый правовой статус политической партии в системе организационно-правовых форм и видов юридических лиц законодательного пространства России. Последнее формирует обособленное правовое регулирование статуса и отправления своих полномочий политическими партиями. В его основе лежит не только указанный выше специальный закон о политических партиях, но и нормативно-доктринальная «приписка» партии к некоммерческим организациям, создаваемым в такой организационно-правовой форме, как общественные организации, к которым, как указывается в подпункте 2 пункта 3 статьи 50 ГК РФ, могут относиться «в том числе политические партии».

Принципиальное значение последнего состоит в следующих вытекающих из этого двух логически связанных между собой последствиях: а) политическая партия в соответствии с пунктом 1 статьи 65.1 ГК РФ является корпорацией [3]; б) участники корпорации вправе утвердить «регулирующие корпоративные отношения (п. 1 ст. 2 ГК РФ) и не являющиеся учредительными документами *внутренний регламент и иные внутренние документы юридического лица*». К последним, как правило, относятся документы, регламентирующие процедурные вопросы деятельности организации, порядок создания органов, ротации соответствующих лиц [1; 4, с. 192–203].

Конституционный Суд Российской Федерации особо подчеркивает, что «корпоративный (коллективный) формат участия в федеральных парламентских выборах кандидатов, выдвинутых политической партией», проявляется также в процедурах фракционного участия и голосования в ходе работы Государственной Думы<sup>6</sup>.

Важность отмеченных последствий состоит в уяснении границ и форм реализации полномочий избирательной комиссии в ходе проведения политической партией мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов (списков кандидатов): признания права и возможности избирательной комиссии требовать, а за партией — обязанности предоставить, помимо устава, регламент и другие внутрипартийные документы, исполнение которых

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2019 № 29-П.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.04.2017 № 11-П.

связано с созывом, организацией и проведением политической партией соответствующего мероприятия.

Практическое исполнение указанных правомочий, как видится, может быть обусловлено как минимум двумя затрудняющими их реализацию обстоятельствами: отсутствие информации у избирательной комиссии о тех самых «внутренних корпоративных документах», соблюдение которых надлежит проверить; границами и пределами объемов документационного ознакомления со стороны избирательной комиссии.

Ответы на поставленные вопросы следует искать в особенностях правового положения политической партии как специфического корпоративного юридического лица, самым непосредственным образом принимающего участие в реализации фундаментальных конституционных прав — избирать и быть избранным.

Поскольку вопросы выдвижения кандидатов (списков кандидатов) ввиду сложной структуры избирательного процесса во многом содержатся в уставах партии, это дает основание ряду исследователей относить подобные учредительные документы к источникам конституционного права [2, с. 174–185, 11, с. 38–41; 9, с. 262–264].

Кроме того, сторонники причисления устава корпоративной организации к источникам конституционного права основание данной необходимости усматривают в положениях подпункта «б» пункта 24 статьи 38 ФЗ № 67-ФЗ, который указывает, что основанием для отказа в регистрации является «несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных ФЗ № 95». Обращение к тексту данного закона позволяет обнаружить лишь императив федерального законодателя применительно к требованиям устава партии, который «должен содержать *положения, определяющие ... порядок* выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в том числе на повторных и дополнительных выборах» (пп. «и» п. 2 ст. 21).

Подобная формулировка — по сути поручение регистрирующему органу отказать в регистрации устава в случае отсутствия указанного порядка. Вместе с тем это никоим образом не позволяет определить даже базовую модель, алгоритм или процедуру партийного выдвижения, полностью переводя это в плоскость дискреционных полномочий самой организации. Последнее представляется совершенно справедливым, поскольку партия, являясь корпоративной организацией, вправе самостоятельно и по своему усмотрению регламентировать и закрепить соответствующий порядок в своих документах.

Такой пример «квалифицированного умолчания» законодателя не дает основания утверждать, что результат усмотрительно-нормативного самоуправления политической корпорации становится источником конститу-

ционного права в виде принятого и зарегистрированного устава или его отдельных положений.

Напротив, данные положения устава логически непротиворечиво вписываются в конструкцию партии как политической корпорации, устав которой содержит нормы корпоративного права [14, с. 37], регламентирующего права ее членов, в том числе, связанные с выдвижением кандидата (списка кандидатов). Рассмотрение устава корпоративной организации в качестве источника конституционного права представляется достаточно сомнительной также с позиции российской правовой доктрины, которая не относит субъектов корпоративных отношений к юридическим лицам гражданского права, обладающим полномочиями по формулированию и формированию норм конституционного права.

Полагаем, что юридическая природа процедуры выдвижения двусоставна: первоначально речь идет о реализации субъективного права политической корпорации на выдвижение кандидата (списка кандидатов), в то время как конституционно-правовую составляющую данная процедура приобретает лишь после ее завершения, когда кандидат вступает в «юридически значимые связи с избирателями, избирательными комиссиями, доверенными лицами, средствами массовой информации и иными участниками избирательного процесса, а политическая партия утрачивает возможность по своему усмотрению, на основе одной лишь целесообразности, решать вопрос о дальнейшем пребывании того или иного гражданина в выдвинутом ею списке кандидатов»<sup>7</sup>.

Как справедливо отмечает Конституционный Суд, приобретение статуса «выдвинутого кандидата» в депутаты «означает публично-правовое признание того факта, что процесс реализации пассивного избирательного права вступил в стадию, когда партия уже не вправе на основе самоуправления свободно формировать списки своих потенциальных представителей в органах государственной власти»<sup>8</sup>. До указанного момента партийный кандидат находится в корпоративных правосубъектных отношениях с собственной партией.

Таким образом, получение членом партии статуса кандидата сопряжено не с тем, что устав партии является или должен быть источником конституционного права, но с обретением юридически значимых связей с другими субъектами избирательных отношений, регламентация которых уже выходит за корпоративные правоотношения внутри политической партии и переходит в конституционно-правовую плоскость взаимодействия с другими участниками избирательного процесса — публичного права.

С учетом сказанного вполне обоснованными представляются полномочия избирательных комиссий по проверке соблюдения установленных

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 № 16-П.

<sup>8</sup> Там же.

законодательством требований к выдвижению кандидатов (списков кандидатов) — корпоративных предписаний и регламентационных процедур политической партии.

Обозначенный ракурс позволяет поставить вопрос о необходимости (возможности) или недопустимости распространения рассматриваемого вида контроля за проведением внутривнутрипартийных процедур избрания (т.н. «праймериз»), поскольку имеющие место здесь правоотношения связаны и отчасти влияют на реализацию пассивного избирательного права, что говорит о конституционно-правовом характере анализируемых отношений.

*Изложенные выше аргументы позволяют утверждать, что реализация полномочий избирательными комиссиями Российской Федерации в части контроля за процедурой выдвижения свидетельствует о смещении законодателем акцента с формата «присутствие» на формат «участие», при этом не уточняя его границы, формы и степень («глубину»). Дуалистический характер анализируемых правоотношений (частноправовой и публично-правовой) требует четкого разграничения полномочий избирательной комиссии по исполнению политической партии, предусмотренной федеральным законодательством обязанности по линии, разграничивающей деятельность политической партии как корпоративной организации от специального субъекта избирательных (конституционно-правовых) правоотношений при реализации пассивного избирательного права граждан Российской Федерации. Последнее возможно посредством установления процедур, регламентирующих реализацию конкурирующих между собой полномочий избирательной комиссии и встречной обязанности политической партии.*

### **Процедурные аспекты реализации неординарных полномочий избирательных комиссий — контроль или надзор**

Попытаемся проанализировать характер предоставленных законодателем полномочий *по проверке соблюдения* политическими партиями требований законодательства к выдвижению кандидатов или списков кандидатов, а также критерии и условия, позволяющие установить границы их реализации.

Природа подобных, весьма специфических для избирательной системы полномочий может быть раскрыта посредством сопоставления с иными, существующими в правовом поле Российской Федерации контрольно-надзорными полномочиями и отграничения одних от других.

Как указывается в специальной литературе, надзорные полномочия представляют собой вид контрольных. Контроль преимущественно рассматривается как одна из основных функций управления (сюда же относятся планирование, организация, координация и стимулирование). Такого же мнения придерживается Д.Н. Бахрах, отмечая, что «В зависимости от объема контроля различают собственно контроль, в процессе которого проверяется

законность и целесообразность деятельности, и надзор, который ограничивается только проверкой законности. Надзор — это суженный контроль».

Анализ норм действующего законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности также не снимает нормативной вуали неясности. В частности, Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» рассматривает сферу общественных отношений посредством ряда квалифицирующих признаков: деятельность особых контрольных (надзорных) органов; специальная цель — предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований; профилактика нарушений обязательных требований; орган правомочен давать обязательные для исполнения предписания, содержащие требования об устранении нарушения, *а также способы его преодоления*.

Для рассматриваемых нами правоотношений постановка таких вопросов и задач перед избирательными комиссиями может существенным образом изменить традиционный характер совершаемых госорганом действий. В частности, представитель избирательной комиссии, находясь на конференции, приобретает бы право давать указания, обязательные для исполнения политической партией в связи с имеющимся *по его мнению* нарушением в организации и проведении внутривыборных процедур.

Более того, избирательная комиссия получила бы право выносить предписания об устранении нарушений по проведению конференции с указанием способа их устранения, поскольку его отсутствие порождало бы риск у политической партии выбора ненадлежащего способа устранения нарушения (исполнения требований предписания). В то же время подобные действия избирательной комиссии могли бы быть расценены как административное вмешательство в самостоятельную деятельность организации.

Указанные здесь гипотетические последствия не исчерпывают всего разнообразия возможных казусов в бесчисленных вариантах сочетания частноправовых и публично-правовых интересов действующих субъектов.

В данной связи отметим, что действующее законодательство применительно к реализации полномочий избирательных комиссий по проверке соблюдения политическими партиями требований законодательства к выдвижению кандидатов или списков кандидатов дает основание утверждать, что статус избирательной комиссии не позволяет отнести ее в полном смысле к контрольному или надзорному органу.

Профилактику нарушений норм избирательного законодательства можно рассматривать лишь с позиции юридической доктрины превентивной ответственности. Последнее, конечно, не входит в прямые полномочия избирательной комиссии как самостоятельного государственного органа.

Другой связанный с этим вопрос — предупреждение: присутствуя на конференции партии и видя отступление от уставных норм политической

организации, должны ли представители избирательной комиссии информировать организаторов и участников об этом?

Позволим утверждать, что подобные действия предполагают реализацию прежде всего контрольных, а не надзорных функций. Именно полномочия по контролю требуют со стороны уполномоченного субъекта корректировки в отношении подконтрольного объекта. Однако реализация такой модели поведения со стороны избирательной комиссии предполагала бы наличие управленческих функций государственного органа по отношению к политической партии, что, конечно, в нашем модусе правореализационных отношений неприемлемо.

Следовательно, полномочия избирательных комиссий следует рассматривать как проявление не контрольных, но надзорных функций, вытекающих из обязанности избирательной комиссии *по проверке соблюдения* политическими партиями требований *законодательства* к выдвижению кандидатов или списков кандидатов.

В связи с этим вероятно следует говорить об особых — *неординарных* — полномочиях избирательной комиссии по надзору за соблюдением политической партией внутренних установлений как субъекта не частного, но публичного права, напрямую влияющего на приобретение гражданином (гражданами) конституционно-правового статуса кандидата (списка кандидатов), выдвинутого данной политической организацией.

В свою очередь, реализация надзорных функций предполагает четкую процедуру проверки исполнения норм действующего законодательства, которую, к сожалению, не содержат в настоящий момент нормы избирательного права. В качестве временного и паллиативного варианта восполнения указанного пробела можно рассматривать подготовленный в ЦИК России перечень формализованных вопросов, рекомендуемых для использования при посещении мероприятий по выдвижению кандидатов (списков кандидатов).

Говоря о границах и пределах полномочий избирательных комиссий, необходимо также затронуть вопрос о проверке документов, связанных с последующим выдвижением партией своих кандидатов, — так называемые предварительные процедуры или праймериз.

За весьма лаконичной фразой пункта 2 статьи 35 ФЗ № 67 о том, что выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях», может в соответствии с уставом политической организации скрываться невозможность выдвижения кандидата без проведения предусмотренных в нем процедур, в том числе «предварительных».

Здесь корпоративная (закрытая) природа общественной организации вступает в противоречие с полем открытости и гласности публичных правоотношений, связанных с последующей реализацией пассивного избирательного права.

Позиция ЦИК России о процедурах предварительного голосования, относящихся к «текущей деятельности политической партии»<sup>9</sup>, в современной правовой парадигме нуждается в некотором уточнении, — в более четком размежевании корпоративных основ деятельности партии, всецело находящихся в зоне собственного усмотрения, и подконтрольности в исполнении требований «*по проверке соблюдения*» политическими партиями требований *законодательства* к выдвижению кандидатов или списков кандидатов», предусмотренных в настоящий момент федеральным законодательством.

По фактическому сценарию — реализации дискреционных полномочий избирательной комиссии — следует рассматривать также самостоятельное определение границ «проверочных» действий. Например отказ в удовлетворении требований политической партии и отмене решения об отказе в заверении списка кандидатов в депутаты в связи с осуществлением выдвижения кандидата в депутаты неуполномоченным органом избирательного объединения, а именно — общим собранием, а не конференцией. Несмотря на исполнение партией обязанности, предусмотренной пунктом 2 статьи 27 ФЗ № 95, территориальный орган Министерства юстиции России не был проинформирован о фактически состоявшемся прекращении деятельности местных отделений партии. Как указал Верховный Суд Российской Федерации, региональное отделение партии на момент принятия решения об отказе в заверении списка кандидатов в депутаты никакую информацию об изменении численности, прекращении деятельности местных отделений в избирательную комиссию не представило и не разместило в средствах массовой информации, хотя данные сведения безусловно влияли на порядок выдвижения избирательным объединением списка кандидатов, соблюдение которого обязана контролировать избирательная комиссия. Поэтому требование избирательной комиссии о выдвижении кандидата именно на конференции обосновано<sup>10</sup>.

К сожалению, за скобками данной фабулы остается вопрос о решении, которое должна была бы принять избирательная комиссия в случае размещения партией соответствующей информации, но без информирования избирательной комиссии и/или органов Минюста России. С одной стороны, мы можем говорить о пассивной роли избирательной комиссии, — информацию не предоставили — не требуем; с другой стороны, реализации дискреционных правомочий, в случае, если информация была размещена, комиссии потребовалось бы самостоятельно квалифицировать данные обстоятельства как исполнение либо нарушение норм федерального законодательства.

<sup>9</sup> Выписка из протокола заседания ЦИК России от 21.11.2018 № 190-2-7 «О Разъяснениях некоторых вопросов учета финансирования избирательных кампаний политических партий и кандидатов при подготовке и проведении выборов в Российской Федерации».

<sup>10</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.08.2019 № 91-АПА19-5.

При этом определить достаточность доказательств для каждой из этих позиций в рассмотренной модели не представляется возможным ввиду нарушения принципа правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону и действиям публичной власти<sup>11</sup>.

Также к допустимым (с учетом обновленных полномочий) действиям избирательной комиссии следует отнести необходимость проверки проведения регистрации участников общего собрания политической партии, а также наличия членства в партии у обязанных лиц<sup>12</sup>.

В завершение укажем еще на одно весьма важное обстоятельство, связанное с установлением самого факта нарушения норм действующего законодательства при реализации политическими партиями пассивного избирательного права кандидата (списка кандидатов): юридическим фактом признания несоблюдения порядка проведения конференции, в соответствии с положениями ФЗ № 67, следует признать решение избирательной комиссии об отказе в заверении или регистрации. Нормы действующего закона исключают какую-либо обязанность избирательной комиссии по предварительному (превентивному) указанию на имевшие место нарушения, полностью перенося его на последующие решения об отказе в заверении (п. 14 ст. 35 ФЗ № 67) или регистрации кандидата, списка кандидатов (пп. «б» п. 24 ст. 38 ФЗ № 67)<sup>13</sup>.

Указанные юридически значимые действия со стороны избирательной комиссии в такой ситуации находятся в плоскости административно-правовых — пресекательных, исключающих какие-либо способы восстановления нарушения, — мер, кроме как проведение новой конференции.

Следует признать, что в рассматриваемой нами законодательной модели реализации полномочий присутствует значительный «перекос» в правовом инструментарии: охранительные нормы, демонстрируя недостаточную сбалансированность правовой регламентации, с очевидностью превалируют над регулятивными. Последнее нарушает принцип пропорциональности и препятствует обеспечению баланса конституционно защищаемых ценностей [17, 18]. Имеющий место дефицит прописанных процедур реализации полномочий избирательной комиссией (исполнение регулятивных норм) может сформировать ошибочно негативную оценку законодательно разрешенных и объективно необходимых действий при принятии соответствующего решения данного уполномоченного органа (выполнение предписаний охранительных норм), в конечном счете — поставить под сомнение закон-

---

<sup>11</sup> Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации) (одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 19.10.2021).

<sup>12</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 08.09.2018 № 8-АПГ18-23.

<sup>13</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2018 № 72-АПГ18-12.

ность совершаемых избирательной комиссией действий и принимаемых решений.

Вместе с тем, наиболее эффективным способом устранения выявленных выше противоречий представляется законодательное уточнение статуса политической партии путем выведения ее из сферы корпоративных гражданско-правовых отношений в плоскость публично-правовых. Основанием для этого выступают уже зафиксированные в нормах действующего законодательства и нашедшие подтверждение в правоприменительной практике особенности реализации специальной правоспособности политической партии: как указывает Конституционный Суд, политические партии, являясь основными коллективными участниками избирательного процесса, опосредуют осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы<sup>14</sup>. Более того, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, они выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего целостность и устойчивость политической системы<sup>15</sup>. Данные обстоятельства позволяют федеральному законодателю устанавливать дополнительные требования к созданию политических партий, их устройству и осуществлению уставной деятельности<sup>16</sup>.

С учетом сказанного выведение политической партии из сферы частного права видится вполне логичным и уместным. Исключительность политической партии как единственного вида общественного объединения, обладающего правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности (п. 1 ст. 36 Конституции) в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (п. 1 ст. 3 Конституции), позволяет говорить о политической партии как о специфическом субъекте — юридическом лице публичного права.

Косвенным, но фактически состоявшимся признанием исключительного статуса политической партии среди других классических корпоративных субъектов частного права, можно считать, например, специальные условия ликвидации: неучастие в выборах в течение пяти лет подряд (п. 2 ст. 37 ФЗ № 95). Процессуальное законодательство содержит и специальный порядок рассмотрения дел о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии (гл. 27 Кодекса административного судопроизводства).

Признание политической партии юридическим лицом публичного права также способствовало бы разрешению указанных выше вопросов в отношении устава партии.

<sup>14</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.2005 № 1-П и от 16.07.2007 № 11-П; от 09.11.2009 № 16-П.

<sup>15</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2009 № 467-О-О.

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.2005 № 1-П.

\* \* \*

По итогам анализа российской нормотворческой парадигмы правовых отношений с участием избирательных комиссий и политических партий можно сделать следующие *выводы*:

разноотраслевая правовая регламентация требует четкого размежевания корпоративного регулирования, выстроенного на частнопроводимых принципах самостоятельности и независимости от публично-правового, предполагающего субординацию подконтрольного лица субъекту проверки;

закрепленные в нормах обновленного законодательства неординарные полномочия избирательных комиссий, состоящие в реализации надзорных по своему содержанию функций, предполагают осуществление внешнего мониторинга соблюдения норм действующего законодательства без возможности активного взаимодействия, допустимого и необходимого в рамках традиционных контрольных процедур;

реализация избирательной комиссией надзорных по своей природе функций исключает какое-либо усмотрение, в отличие от контрольных, позволяющих решать вопросы целесообразности и допустимости, что возможно только в модели управления подконтрольного лица, но не в ситуации самостоятельных и независимых субъектов разноотраслевых правоотношений;

избирательная комиссия не вправе оказывать какое-либо (консультационное, методическое, информационное) влияние (сопровождение) от лица присутствующих на конференции по выдвижению кандидатов представителей комиссии;

границы контроля (и перечень) проводимых партией мероприятий в рамках действующего законодательства должны определяться положениями устава политической партии, закрепляющими юридическую силу принимаемых партией решений.

Вместе с тем следует признать, что дисбаланс между охранительными и регулятивными нормами, регламентирующими реализацию полномочий избирательными комиссиями, может вызвать необоснованные сомнения в целесообразности, объективности и, в конечном счете, законности совершаемых избирательной комиссией действий.

### Список литературы

1. Абрамов В.Ю., Абрамов Ю.В. Корпоративное право: права и обязанности участников хозяйственных обществ: практическое пособие с судебным комментарием. М.: Юстицинформ, 2021.
2. Авилов Я.Д. Устав политической партии как нормативная основа реализации пассивного избирательного права // Журнал российского права. 2021. № 10.
3. Гутников О.В. Корпоративная ответственность в гражданском праве: монография. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2019.

4. Дербина А.В., Беркман М.И., Коновалова В.В. Особенности правовой регламентации внутренних документов, регулирующих корпоративные отношения, в системе внутренних актов юридического лица // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 2.
5. Ерыгин Я.А. Юридическая природа учредительных документов политических партий // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 2.
6. Кодификация российского частного права 2019 / В.В. Витрянский, С.Ю. Головина, Б.М. Гонгало и др.; под ред. Д.А. Медведева. М.: Статут, 2019.
7. Колюшин Е.И. Избирательная реформа 2020 года в свете принципов избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12.
8. Кубрин Е.Е. Конституционно-правовое принуждение как развивающийся институт современного конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10.
9. Марченко М.Н. Источники права. М., 2008.
10. Мигущенко О.Н. К вопросу об основной проблеме теории публичного управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 3.
11. Митин Г.Н. Уставы политических партий и решения их руководящих органов как источники конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5.
12. Постников А.Е. О пределах подзаконного регулирования избирательных прав граждан // Журнал российского права. 2022. № 5.
13. Постников А.Е. Органы публичной власти как участники избирательного процесса // Журнал российского права. 2021. № 7.
14. Социология права: учеб. пособие / под ред. В.М. Сырых. 2-е изд. М., 2002.
15. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Введение в российское право. М., 2003.
16. Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7.
17. Хорунжий С.Н. Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность: механизмы его обеспечения и регулирования: монография; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2019.
18. Хорунжий С.Н. Пропорциональность как самостоятельный принцип конституционного права Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2021. № 4 (41).