

Об иерархии избирательных комиссий

Термины «вышестоящая избирательная комиссия» и «нижестоящая избирательная комиссия» определены пунктами 22 и 23 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон об основных гарантиях):

Пункт 22: «Избирательная комиссия вышестоящая (вышестоящая избирательная комиссия) – определенная в качестве таковой законом избирательная комиссия, организующая и обеспечивающая подготовку и проведение выборов, по отношению к иным избирательным комиссиям, организующим и обеспечивающим подготовку и проведение этих же выборов»;

Пункт 23: «Избирательная комиссия нижестоящая (нижестоящая избирательная комиссия) – определенная в качестве таковой законом избирательная комиссия, организующая и обеспечивающая подготовку и проведение выборов, по отношению к иным избирательным комиссиям, организующим и обеспечивающим подготовку и проведение этих же выборов».

Таким образом, законы о выборах должны содержать определения этих понятий. Но в большинстве российских законов эти определения отсутствуют.

В этом отношении два закона о российских федеральных выборах различаются: в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – закон о выборах депутатов Государственной Думы) в части 1 статьи 19 «Система и статус избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы» имеется следующее определение:

«Подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы ... осуществляют следующие избирательные комиссии, перечисленные в порядке от вышестоящих к нижестоящим:

- 1) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- 2) избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;

- 3) окружные избирательные комиссии;
- 4) территориальные избирательные комиссии;
- 5) участковые избирательные комиссии».

Но в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» в статье 12 с аналогичным названием отсутствуют слова «перечисленные в порядке от вышестоящих к нижестоящим». Заметим, что такая ситуация сохраняется с момента принятия закона, и это – несмотря на то, что уже принято 33 закона, изменивших закон о выборах Президента Российской Федерации.

Положение части 1 статьи 19 закона о выборах депутатов Государственной Думы в некотором смысле можно считать определением, о котором идет речь в упомянутых выше пунктах 22 и 23 статьи 2 закона об основных гарантиях. Впрочем, из такого определения неясно, надо ли считать вышестоящей по отношению к данной комиссии только непосредственно ей предшествующую в перечне (назовем это «узкой трактовкой», ибо все предшествующие – «широкая трактовка»).

В тексте Закона о выборах депутатов Государственной Думы, судя по контексту и правоприменению, встречается как первая, так и вторая трактовка. Узкая трактовка встречается везде, где говорится о передаче документов; широкая – там, где речь идет о членах вышестоящих комиссий (например, в части 1 статьи 32 Закона о выборах депутатов Государственной Думы); в некоторых случаях трактовка не определена (например, в части 2 статьи 29 или в части 23 статьи 85 Закона о выборах депутатов Государственной Думы).

Установленное нечетким определением – таким, как в Законе о выборах депутатов Государственной Думы – соподчинение комиссий мы будем называть «нечеткой иерархией».

Нечеткая иерархия приводит к недоразумениям и спорам. Например, при узкой трактовке член комиссии субъекта Российской Федерации не имеет законодательно установленного права присутствовать на заседаниях участковой комиссии. Между тем, широкая трактовка должна была бы обязать законодателя использовать во многих случаях (например, когда речь идет о передаче документов или о порядке оспаривания решений и действий комиссий) выражение «непосредственно вышестоящая комиссия», которое, впрочем, иногда встречается в законе.

Как было сказано выше, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» не содержит определения вышестоящей комиссии. Тем не менее, в его тексте слова «вышестоящая комиссия» встречаются пятьдесят раз. Исходя из контекста большинства положений, использующих этот термин, можно предположить, что в этом законе он используется в широкой трактовке. Однако, когда речь идет о передаче документов (избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений и др.), и при этом не указано, что вышестоящая комиссия является непо-

средственно вышестоящей или конкретно территориальной, норма закона, вообще говоря, нуждается в уточнении.

Аналогичная ситуация наблюдается в региональных избирательных законах.

В законах Московской области «О муниципальных выборах в Московской области», «О выборах губернатора Московской области», «Об отзыве губернатора Московской области» нет определения вышестоящей комиссии, а в законе «О выборах депутатов Московской областной Думы» – есть, причем вполне четкое и в широкой трактовке.

Сложная ситуация с избирательными законами Санкт-Петербурга. В законе «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» определяются как вышестоящие только избирательные комиссии муниципальных образований (по отношению к окружным и участковым) и окружные (по отношению к участковым). При этом в организации выборов участвуют также и городская, и территориальные комиссии, о которых есть отдельные законы Санкт-Петербурга, в которых, впрочем, нет указания на то, по отношению к каким комиссиям они являются вышестоящими или нижестоящими. Нет нужных определений в законе «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга», за то в законе «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» установлена четкая иерархия для всех комиссий в широкой трактовке.

Оригинально определена иерархия комиссий в Ленинградской области. Все избирательные законы ссылаются на Федеральный закон об основных гарантиях и Закон Ленинградской области «О системе избирательных комиссий и избирательных участках в Ленинградской области». В последнем установлена нечеткая (как в законе о выборах депутатов Государственной Думы) иерархия комиссий.

«Избирательный кодекс города Москвы» устанавливает четкую иерархию избирательных комиссий в широкой трактовке. При этом Московская городская избирательная комиссия не определяется как вышестоящая по отношению к избирательным комиссиям муниципальных образований (см. части 4 и 7 статьи 15 Избирательного кодекса города Москвы), однако она имеет право рассматривать жалобы на комиссии муниципальных образований и принимать по ним решения (ч. 7 ст. 86 Избирательного кодекса города Москвы). Невыполнение этих решений может повлечь расформирование комиссии муниципального образования (п. 2 ч. 1 ст. 24 Избирательного кодекса города Москвы). Более того, установленная московская иерархия комиссий обесмысливается тем фактом, что полномочия всех 127 избирательных комиссий муниципальных образований города Москвы переданы территориальным избирательным комиссиям, для которых Московская городская избирательная комиссия определена как вышестоящая. В 2008 году это

привело к судебному оспариванию действий Московской городской избирательной комиссии (см. ниже).

Наиболее громким прецедентом отмены решения одной избирательной комиссии решением «вышестоящей» избирательной комиссии, пожалуй, был случай с отменой решения Избирательной комиссии Красноярского края о результатах выборов Губернатора Красноярского края постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в 2002 году. Он имел сильный резонанс, поскольку было не ясно, является ли ЦИК России комиссией, вышестоящей по отношению к Избирательной комиссии Красноярского края на региональных выборах. Заметим, что те выборы проходили в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 124-ФЗ от 19 сентября 1997 года, в котором «вышестоящие комиссии» упоминались, но не определялись. В законе Красноярского края «О выборах Губернатора Красноярского края», действовавшем на тот момент, Центральная Избирательная комиссия не была упомянута в числе комиссий, организующих выборы, и даже в числе комиссий, имеющих право отменять решения Избирательной комиссии Красноярского края (при этом она могла обратиться в суд с заявлением о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края).

Другим спорным решением ЦИК России было недавнее решение об обязанности территориальной избирательной комиссии Одинцовского района Московской области отменить решение избирательной комиссии сельского поселения «Барвихинский» о назначении выборов.

Судебная практика показывает, что заявители (теперь – административные истцы) в некоторых случаях достаточно обоснованно заявляют о том, что та или иная комиссия, считая себя вышестоящей, превышает свои полномочия, принимая решения, отменяющие решения другой комиссии.

Так, например, в 2015 году Избирательная комиссия Нижегородской области отменила решение избирательной комиссии муниципального образования города Арзамаса об отказе в регистрации кандидата Климачева Д. Г. на выборах депутатов Арзамасской городской Думы Нижегородской области шестого созыва и приняла решение о регистрации этого кандидата. Между тем, в Законе Нижегородской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Нижегородской области» Избирательная комиссия Нижегородской области не определена как вышестоящая комиссия и ей не приданы полномочия по отмене решений избирательных комиссий муниципальных образований. Тем не менее, Верховный суд Российской Федерации в своем Определении № 9-АПГ15–17 от 11.09.2015 посчитал, что «вследствие произведенного совмещения полномочий (?) по организации и проведению муниципальных выборов депутатов Арзамасской городской Думы Избирательная комиссия

Нижегородской области выступает в качестве вышестоящей избирательной комиссии по отношению к избирательной комиссии, отказавшей в регистрации кандидата Климачева Д. Г.». Верховный Суд привел в своем определении еще одно обоснование своего толкования: «иное толкование закона лишало бы кандидата гарантированного статьей 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» права на обжалование решений избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию». Аналогичные доводы содержатся и в Определении Верховного суда РФ № 9-АПГ15–15 от 11.09.2015, принятому по аналогичному делу в том же составе судей».

В 2008 году кандидаты в депутаты Кызылского городского Хурала представителей оспаривали решение Избирательной комиссии Республики Тыва, отменившего решение избирательной комиссии муниципального образования городского округа «Город Кызыл» со ссылкой на то, что первая не является вышестоящей по отношению ко второй (действительно, в законах Республики Тыва нет определения вышестоящей комиссии, а в законе о муниципальных выборах, действовавшем в то время, Избирательная комиссия Республики Тыва не включалась в систему комиссий, организующих муниципальные выборы). Тем не менее, ни республиканский, ни федеральный суды не поддержали заявителей (Определение Верховного Суда РФ № 92-Г08–12 от 09.07.2008). Однако, при рассмотрении другого дела, связанного с отменой Избирательной комиссией Республики Тыва решения избирательной комиссии муниципального образования городского округа «Город Кызыл» о назначении выборов, эти же суды пришли к выводу о незаконности такой отмены. При этом одним из аргументов заявителей (первого заместителя прокурора Республики) было именно то, что республиканская комиссия не является вышестоящей по отношению к городской (Определение Верховного Суда РФ № 92-Г08–3 от 23.04.2008).

Как мы отметили выше, в законе Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» нет явного определения Избирательной комиссии Московской области как вышестоящей по отношению к избирательным комиссиям муниципальных образований. Тем не менее, Московский областной суд, а вслед за ним и Верховный Суд Российской Федерации (Определение № 4-АПГ14–19 от 12.09.2014), анализируя совокупность норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законов Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» и «Об Избирательной комиссии Московской области», пришли к выводу о том, что Избирательная комиссия Московской области имела право отменять решение территориальной избирательной комиссии Щелковского района Московской области

(исполнявшей обязанности избирательной комиссии муниципального образования), что безуспешно оспаривалось заявителем в первой и второй инстанциях.

Верховный Суд Российской Федерации в обоснование своего Определения № 5-Г08-23 от 12.03.2008 положил тот факт (фактически установленный законом – см. выше), что Московская городская избирательная комиссия не является вышестоящей по отношению к избирательным комиссиям муниципальных образований, поэтому ее указания не являются обязательными для последних (а именно на этих указаниях были основаны отмены регистрации списков кандидатов партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ на выборах депутатов районных собраний города Москвы в 2008 году). При этом законом установлено, что Московская городская избирательная комиссия является вышестоящей по отношению к территориальным комиссиям, а полномочия избирательных комиссий (на этих выборах) были возложены на территориальные комиссии. Кроме того, в соответствии с пунктами 6 и 7 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Московская городская избирательная комиссия наделена полномочиями отменять решения избирательных комиссий муниципальных образований и даже принимать за них решения по существу.

12 июля 2006 года Верховный Суд Российской Федерации своим Определением № 83-Г06-10 поддержал постановления судов первой и второй инстанций, одним из оснований которых было утверждение о том, что Избирательная комиссия Брянской области не является вышестоящей по отношению к избирательной комиссии города Брянска и не может принимать решения относительно назначения городских выборов. Однако двумя годами ранее тот же Верховный Суд РФ в кассационной инстанции (правда, в другом составе) принял Определение № КАС04-628 от 28.11.2004 с противоположным обоснованием: «Основываясь на подробном правовом анализе, изложенном в решении, в том числе на приведенном выше, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что нормативные правовые акты, составляющие правовую основу местного самоуправления, а также законодательство о выборах не содержат запрета вышестоящей избирательной комиссии (в данном случае – Избирательной комиссии Московской области) принять решение о назначении повторных выборов в органы местного самоуправления при отмене незаконного решения нижестоящей избирательной комиссии (в данном случае – территориальной избирательной комиссии Сергиево-Посадского района Московской области, на которую были возложены полномочия избирательной комиссии муниципального образования)».

В 2004 году при рассмотрении дела об отмене Избирательной комиссий Республики Северная Осетия – Алания итогов голосования на одном из

избирательных участков, республиканский суд, а вслед за ним и Верховный Суд Российской Федерации указывали, что «вышестоящей избирательной комиссией, которой определяются результаты выборов, в данном случае по избирательному округу, является окружная избирательная комиссия по Рамоновскому избирательному округу № 7», поэтому Избирательная комиссия Республики Северная Осетия – Алания не имела право отменять итоги голосования на избирательном участке (Определение Верховного суда Российской Федерации № 22-Г04–11 от 27.10.2004).

В более ранних судебных постановлениях (см., например, Определение Верховного Суда Российской Федерации № 45-Г01–8 от 15.03.2001) можно встретить вполне голословные утверждения о том, что какая-то комиссия является вышестоящей по отношению к другой: эти утверждения вообще не могли основываться на отсутствовавшем в то время юридическом определении.

Можно заметить, что многие проблемы соподчиненности избирательных комиссий связаны с конституционно закрепленным принципом самостоятельности местного самоуправления. Однако эти проблемы, с нашей точки зрения, должны решаться исходя из того факта, что избирательные права не являются предметом ведения местного самоуправления.

Отсутствие четкого определения вышестоящей комиссии приводит к неединообразию судебной практики и влечет за собой правовые коллизии, переводящие разрешение избирательных споров в субъективную плоскость. Правда, само по себе четкое определение, как показывает пример Избирательного кодекса города Москвы (заметим, – Московская городская избирательная комиссия пользуется таким субъективизмом, иногда вмешиваясь, а иногда не вмешиваясь в муниципальные выборы), еще не гарантирует однозначного разрешения проблем. Оно должно быть увязано с более четким определением полномочий вышестоящей комиссии по отношению к нижестоящей.