

Перспективы судебного обжалования отказа в регистрации списка кандидатов непарламентских политических партий



Я.А. Коновальчиков

аспирант кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления. Адрес: 630102 Российская Федерация, Новосибирск, ул. Нижегородская, 6. E-mail: jarush999@mail.ru



Аннотация

Как показала последняя избирательная кампания, прошедшая в единый день голосования 13 сентября 2015 года, проблема недействительности подписей избирателей в подписных листах, представляемых для регистрации списка кандидатов непарламентских политических партий для участия в выборах, стала одной из основных. Последняя тенденция такова, что политические партии стараются переложить решение этой проблемы на суды. Однако задача у судебных органов другая: восстановление нарушенных прав, но не перепроверка подписных листов. В связи с этим предметом исследования в настоящей статье являются решения высших судов Российской Федерации по вопросам избирательного права. Автор ставит перед собой цель определить основную причину, которая не позволяет оспорить в суде решение избирательной комиссии об отказе в регистрации списка кандидатов. Для достижения поставленной цели используются общенаучные методы познания (анализ, обобщение, логические выводы), а также метод системного анализа юридических явлений. В результате исследования автор приходит к выводу, что существует несколько причин, в том числе несовершенство юридической процедуры проверки подписных листов. Также стоит отметить, что партии не используют в полном объеме свои права на стадии досудебного урегулирования споров в избирательных комиссиях, что также становится немаловажным фактором в степени защищенности их прав. С целью совершенствования правового механизма проверки подписных листов автор предлагает наделить политические партии правом заявлять ходатайства о вызове в избирательную комиссию тех избирателей, чьи подписи были признаны недостоверными, предъявлять надлежащим образом заверенные заявления избирателей, поставивших подпись в поддержку списка кандидатов, а также ходатайства об уточнении информации, содержащейся в справках органа, осуществляющего регистрацию граждан Российской Федерации. Обращение за судебной защитой в связи с отказом избирательных комиссий в регистрации списка кандидатов должно являться крайней формой защиты избирательных прав.



Ключевые слова

подписные листы, комиссии, суды, политические партии, избирательные споры, недействительные подписи.

Библиографическое описание: Коновальчиков Я. А. Перспективы обжалования судебного отказа в регистрации списка кандидатов непарламентских политических партий // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 4. С. 158–164.

JEL: K1; УДК: 342.8

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.4.158.164

Сбор подписей в поддержку списка кандидатов — это способ для «непарламентских» политических партий быть допущенными к участию в выборах. Для участия в выборах депутатов Законодательного Собрания Новосибирской области шестого созыва, которые состоялись в единый день голосования 13 сентября 2015 года, подали документы 15 партий. Из них пять парламентских партий были освобождены от сбора подписей избирателей, две предъявили необходимое количество достоверных подписей, восьми партиям было отказано в регистрации списка кандидатов ввиду отсутствия необходимого количества достоверных подписей избирателей. За судебной защитой обратились только две партии — Региональное отделение «Республиканской партии России — Партии народной свободы» в Новосибирской области и Региональное отделение Всероссийской политической партии «Родина» в Новосибирской области. Однако оспорить постановления Избирательной комиссии Новосибирской области ни в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее — ЦИК РФ), ни в суде им не удалось. Необходимо отметить, что такая неутешительная статистика характерна и для других регионов. Более удачливым оказалось Региональное отделение Костромской области «Республиканской партии России — Партии народной свободы». ЦИК РФ отменила постановление Избирательной комиссии Костромской области и обязала рассмотреть вопрос повторно. 83 подписи избирателей в поддержку партии были исключены из числа недействительных. Этого стало достаточным для регистрации партийного списка кандидатов для участия в выборах в Костромскую областную думу¹.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» №67-ФЗ от 12.06. 2002² устанавливает, что проверке подлежат не менее 20% от установленного законом необходимого для регистрации списка кандидатов количества подписей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья). Количество проверяемых подписей определяется решением избирательной комиссии субъекта федерации. Выявление 10 и более процентов недостоверных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, является основанием для отказа в регистрации списка кандидатов. К проверке могут привлекаться эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, органов регистрационного учета граждан России, а также иных государственных органов. Заключение экспертов является основанием для признания недостоверными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей и излагаются в письменной форме в ведомостях проверки подписных листов. Проверке подлежат указываемые избирателями в подписных листах сведения, к которым относятся фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования — дополнительно число и месяц рождения), место жительства, серия, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

Подписные листы являются одним из наиболее важных избирательных документов, обеспечивающих процесс реализации пассивного избирательного права и позволяющих проверить поддержку кандидата (избирательного объединения) избирателями, а ведомость проверки подписных листов служит средством определения соблюдения требований законодательства при оформлении подписных листов³. Именно поэтому

¹ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 13.08.2015 № 297/1711-6 [Электронный ресурс]: // URL: http://www.cikrf.ru/law/decreed_of_ccc/2015/08/13/297-1711-6.html (дата обращения: 10.04.2016)

² СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ Макарецев А.А. Понятие, система и содержание избирательных документов: конституционно-правовые аспекты // Вестник НГУ. Серия: Право. 2011. Т. 7. Вып. 1. С. 61–82.

действующее избирательное законодательство устанавливает процедуру проверки. Кандидаты и представители политических партий имеют право присутствовать при проверке подписей, заявлять возражения, получать копии итогового протокола, ведомостей проверки подписных листов, в которых указываются основания признания подписей избирателей недостоверными и недействительными, копии официальных документов, на основании которых соответствующие подписи были признаны недостоверными и недействительными.

К сожалению, политические партии редко в полном объеме используют этот правовой механизм, считая, что в силу ч. 7 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ надежнее обратиться за повторной проверкой подписных листов в суд. По их мнению, в суде, основываясь на нормах не избирательного, а процессуального законодательства, можно использовать более широкий арсенал юридических средств. Однако в судебном заседании доводы политических партий о назначении судебной почерковедческой экспертизы подписей, признанных недостоверными, отклоняются, поскольку порядок проверки подписей установлен избирательным законодательством и почерковедческой экспертизы не предусматривает⁴. Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации⁵, при рассмотрении заявлений об оспаривании решений избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата в связи с недостаточным количеством достоверных подписей Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» от 31.05.2001 № 73-ФЗ⁶ не распространяется на отношения, связанные с проверкой подписей избирателей. Порядок проверки таких подписей установлен п. 3–7 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ.

Также судами отклоняются ходатайства политических партий о приобщении письменных заявлений избирателей, чьи подписи были признаны недостоверными, о собственноручном проставлении подписи и даты ее внесения. В обоснование суды указывают, что это не имеет правового значения, так как избирательное законодательство не содержит предписаний о допустимости опроса лиц на предмет принадлежности им подписей в поддержку кандидатов в депутаты⁷. Отвергается судами и применение аналогии закона по предоставлению ходатайств о вызове в судебное заседание тех избирателей, чьи подписи были признаны недостоверными в листе поддержки кандидата на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации при сомнении в ее достоверности⁸.

Попытки политических партий оспорить заключения Федеральной миграционной службы России также не приносят успеха, поскольку суды считают такие заключения допустимым доказательством в силу того, что миграционная служба является органом, осуществляющим регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства, в связи с чем располагает необходимыми для проверки сведениями⁹.

⁴ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.09.2015 № 93-АПП15-6 [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.vsr.ru> (дата обращения: 21.10.2015)

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.02.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 75.

⁶ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.

⁷ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.09.2015 №93-АПП15-6 [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.vsr.ru> (дата обращения: 21.10.2015)

⁸ Там же.

⁹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 07.09.2015 №67-АПГ15-54 [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.vsr.ru> (дата обращения: 21.10.2015)

Даже имеющиеся в заключениях орфографические ошибки и опiski в наименовании улиц муниципальных образований не влияют на правильность их восприятия и понимания¹⁰.

В 2011 году Конституционный Суд Российской Федерации (далее — Конституционный Суд) дал оценку конституционности особого, установленного избирательным законодательством, порядка проверки подписных листов. Согласно определению Конституционного Суда от 08.12.2011 № 1629-О-О, суд отказал в удовлетворении ходатайств о вызове в судебное заседание тех избирателей, чьи подписи были признаны недостоверными, поскольку их недостоверность надлежащим образом подтверждена заключениями экспертов, привлеченных избирательной комиссией к проверке. Как считают заявители, избирательный закон устанавливает специальный порядок признания подписей избирателей недостоверными (на основании заключения эксперта), а возможность проверки их достоверности посредством допроса в судебном заседании самих избирателей законом не предусмотрена, что исключает возможность оспорить в суде заключение эксперта, использовав показания самих избирателей.

В данном случае Конституционный Суд счел, что оспариваемые законоположения не устанавливают правил доказывания в гражданском судопроизводстве, включая производство по делам о защите избирательных прав; они сами по себе не препятствуют ни вызову в суд свидетелей, ни их допросу, ни совершению иных процессуальных действий по доказыванию или оценке и проверке доказательств, включая заявление ходатайств и назначение судебных экспертиз, хотя и не обязывают суд к ее назначению по каждому делу и каждому ходатайству о ее проведении. Заключение эксперта необходимо для принятия соответствующих решений избирательными комиссиями, а не судом. Оспариваемые законоположения не определяют доказательственной силы такого заключения для суда и не делают это заключение неопровержимым¹¹.

Также Конституционный Суд по жалобе «Республиканской партии России — Партии народной свободы» в Новосибирской области дал оценку конституционности нормы, согласно которой подпись признается недействительной только при наличии официальной справки органа, осуществляющего регистрацию граждан России по месту пребывания и по месту жительства в пределах России, либо на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не позволяют избирательному объединению оспаривать достоверность сведений, содержащихся в официальной справке уполномоченного государственного органа, предъявлять доступные ему доказательства в подтверждение своих доводов и устанавливают тем самым для избирательного объединения ограничения на выдвижение списка кандидатов в депутаты. Конституционный Суд вновь указал, что положения избирательного законодательства не могут рассматриваться как препятствующие вызову в суд свидетелей, их допросу, совершению иных процессуальных действий по доказыванию или оценке и проверке доказательств, включая заявление ходатайств и назначение судебных экспертиз. Суд не может быть связан исключительно данными официальной справки уполномоченного государственного органа, использованной избирательной комиссией, он вправе запросить информацию, необходимую для проверки достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, при наличии сомнений в обосно-

¹⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 31.08.2015 №67-АПГ15-51 [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.vsrfg.ru> (дата обращения: 21.10.2015)

¹¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.12.2011 № 1629-О-О [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения: 10.04.2016)

ванности выводов избирательной комиссии об их несоответствии действительности и должен выносить свое решение на основе оценки всей совокупности доказательств¹².

В результате политические партии пытаются использовать альтернативные пути. Например, Санкт-Петербургское региональное отделение Партии народной свободы обратилось в ЦИК с просьбой создать сервис, с помощью которого кандидаты могли бы самостоятельно проверять достоверность подписей избирателей в их поддержку до сдачи в региональные избирательные комиссии. Партия предлагает дополнить паспортными данными уже имеющуюся возможность сверять через сайт фамилию, имя и отчество, дату рождения и адрес регистрации избирателя с информацией в ГАС «Выборы»¹³. Однако методы политических партий могут быть и неправовыми. Так, Ленинский районный суд Костромы приступил к рассмотрению дела сопредседателя Санкт-Петербургского регионального отделения Партии народной свободы, обвиняемого в незаконном доступе к закрытой базе данных. По версии следствия, в июле 2015 года сотрудником отдела МВД был незаконно открыт доступ к базе данных министерства внутренних дел, содержащей анкетные и паспортные данные жителей области. Используя доступ, обвиняемый изучил данные граждан в подписных листах, предназначенных для предоставления в избирательную комиссию Костромской области для участия в выборах¹⁴.

Учитывая правоприменительную практику, на наш взгляд, недостатком юридического механизма проверки подписных листов является отсутствие правовых средств защиты у политических партий, которые могли бы применяться при проверке подписных листов в избирательной комиссии. Политические партии следует наделить правом заявлять ходатайства о вызове в избирательную комиссию тех избирателей, чьи подписи были признаны недостоверными, либо правом предъявлять надлежащим образом заверенные заявления избирателей, поставивших подпись в поддержку списка кандидатов, а также ходатайства об уточнении информации, содержащейся в справках органа, осуществляющего регистрацию граждан по месту жительства или месту пребывания. С целью сокращения времени на проверку подписных листов такая процедура должна быть закреплена в избирательном законе. Судебное обжалование решений избирательных комиссий об отказе в регистрации списка кандидатов должно являться крайней формой защиты избирательных прав.



Библиография

- Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, 2000. 528 с.
- Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы. М.: РЮИД, 1996. 359 с.
- Белоновский В.Н. Избирательное право. Особенная часть. М.: Евразийский открытый институт, 2008. 387 с.
- Веденеев Ю.А. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного суда Российской Федерации. М.: Норма, 2000. 700 с.
- Дмитриев Ю.А. Избирательное право. М.: Юстицинформ, 2008. 312 с.

¹² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.02.2016 № 216-О [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения: 10.04.2016)

¹³ [Электронный ресурс]: // URL: <http://kommersant.ru/doc/2952059> (дата обращения: 02.04.2016)

¹⁴ Ленинский районный суд Костромы. Дело № 1-77/2016 [Электронный ресурс]: // URL: <https://leninsky-kst.sudrf.ru> (дата обращения: 19.04.2016)

Заславский С.Е. Политические партии России: проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. 300 с.

Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 37–45.

Комментарий к Федеральному закону от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» / Воробьев Н.И., Голушков Д.И., Митин Г.Н. // СПС КонсультантПлюс.

Лапаева В.В. Закон о политических партиях: вопросы взаимодействия партий с государством // Журнал конституционного правосудия. 2002. № 4. С. 14–22.

Макарцев А.А. Неопределенность норм избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 43–46.

Макарцев А.А. Понятие, система и содержание избирательных документов: конституционно-правовые аспекты // Вестник НГУ. Серия: Право. 2011. Вып. 1. С. 61–82.

Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2003. 304 с.

Овсепян Ж.И. Конституция Российской Федерации как основа формирования политических партий и осуществления партийно-политических проектов // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 31–38.

Постников А.Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 5–12.

Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. 285 с.

Prospects for Judicial Review of Refusal to Register Candidate Lists of Non-Parliamentary Parties



Yaroslav Konovalchikov

Postgraduate Student, Chair of Constitutional and Municipal Law, Siberian Institute of Management. Address: 6 Nizhegorodskaja Str., Novosibirsk 630102, Russian Federation. E-mail: jarush999@mail.ru.



Abstract

As was shown by the last election campaign, held on the single voting day on 13 September 2015, the issue of invalid signatures in signature sheets submitted for registration of lists of candidates “non-parliamentary” political parties to participate in elections, was one of the main. The latest trend is that parties try to shift the solution of this problem on the courts. However, the task of the judiciary is different: the restoration of violated rights, but not the verification of the signature sheets. In this regard, subject of study are the decisions of the superior courts of the Russian Federation on voting rights. The author purposes are to determine the root cause, which makes it impossible to challenge in court the decision of the election commission on refusal to register the list of candidates. To achieve this goal are used general research methods of cognition (analysis, synthesis, inferences), as well as the method of system analysis of legal phenomena. In result of the research the author comes to the conclusion that there are several reasons, including the imperfection of the legal procedure of verification of signature sheets. It is also worth noting that political parties do not use in full their rights in pre-trial settlement of disputes in the electoral commissions, which also becomes an important factor in the protection of their rights. With the aim of improving the legal mechanism of verification of signature sheets, the author proposes to supply political parties the right to petition to challenge the electoral commission those voters whose signatures were found to be inaccurate, submit a properly authenticated statement of voters signed in support of list of candidates, as well as a request for clarification of information contained in a certificate of the authority conducting the registration of citizens of the Russian Federation. Appeal for judicial protection in connection with the refusal of election commissions to register the list of candidates must be an extreme form of protection of electoral rights of the citizens.



Keywords

signature sheets, commissions, courts, political parties, electoral disputes, invalid signature.

Citation: Konovalchikov Ya. A. (2017) Prospects for Judicial Review of Refusals to Register Candidates Lists of Non-Parliamentary Parties. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 158–164 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.4.158.164



References

Avak'yan S.A. (2000) *Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost'*. [The Constitution of Russia: nature, evolution, modernity]. Moscow: Ryuid, 528 p.

Avak'yan S.A. (1996) *Politicheskiy plyuralizm i obshchestvennye ob'edineniya v Rossiyskoy Federatsii: Konstitutsionno-pravovye osnovy* [Political pluralism and public associations in Russia: Constitutional base]. Moscow: Ryuid, 359 p.

Belonovskiy V.N. (2008) *Izbratel'noe pravo. Osobennaya chast'* [Suffrage. Special part]. Moscow: Eurasian Open Institute Press, 387 p.

Dmitriev Yu.A. (2008) *Izbratel'noe pravo* [Electoral law]. Moscow: Justitzinform, 312 p.

Lapaeva V.V. (2002) *Zakon o politicheskikh partiyyakh: voprosy vzaimodeystviya partiyy s gosudarstvom* [The law on political parties: issues of interaction parties and the state]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 4, pp. 14–22.

Makartsev A.A. (2012) *Neopredelennost' norm izbratel'nogo prava* [The uncertainty of electoral law Standards]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no 4, pp. 43–46.

Makartsev A.A. (2011) *Ponyatie, sistema i sodержanie izbratel'nykh dokumentov: konstitutsionno-pravovye aspekty* [Concept, system and contents of election papers: constitutional aspects]. *Vestnik NGU. Seriya: Pravo*, issue 1, pp. 61–82.

Mateykovich M.S. (2003) *Zashchita izbratel'nykh prav grazhdan v Rossiyskoy Federatsii* [Protection of electoral rights of citizens in the Russian Federation]. Moscow: MGU, 304 p.

Ovsepyan Zh. I. (2013) *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii kak osnova formirovaniya politicheskikh partiyy i osushchestvleniya partiynno-politicheskikh proektov* [The Constitution of the Russian Federation as the basis of formation of political parties and implementation of the party and political projects]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 11, pp. 31–38.

Postnikov A.E. (2013) *Konstitutsionno-pravovye osnovy vzaimodeystviya politicheskikh partiyy i gosudarstva* [Constitutional bases of interaction of political parties and the state]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 5, pp. 5–12.

Vedeneev Yu.A. (2000) *Izbratel'noe pravo i izbratel'nyy protsess v resheniyakh Konstitutsionnogo suda Rossiyskoy Federatsii* [Suffrage and electoral process in decisions of the constitutional court of the Russian Federation]. Moscow: Norma, 700 p.

Vorob'yev N.I., Golushkov D.I., Mitin G.N. (eds.) (2013) *Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 11.07.2001 № 95-FZ «O politicheskikh partiyyakh» (postateynnyy)* [The commentary to the Federal law “On political parties” (article by article)]. SPS «Konsul'tantPlyus».

Yudin Yu.A. (1998) *Politicheskie partii i pravo v sovremennom gosudarstve* [Political parties and law in the modern state]. Moscow: INFRA-M, 285 p.

Zaslavskiy S.E. (2003) *Politicheskie partii Rossii: Problemy pravovoy institutsionalizatsii* [Political parties of Russia: Issues of legal institutionalization]. Moscow: Institut prava i publichnoy politiki, 300 p.

Zor'kin V.D. (2012) *Pravovye osnovy rossiyskoy mnogopartiynosti i praktika Konstitutsionnogo Suda* [The legal basis of Russian multi-party system and the practice of the Constitutional Court]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, no. 6, pp. 37–45.