

ПРОВЕРКА ДОСТОВЕРНОСТИ СВЕДЕНИЙ, УКАЗАННЫХ ИЗБИРАТЕЛЯМИ В ПОДПИСНЫХ ЛИСТАХ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ДЛЯ РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ

В.Г. Голумян, кандидат юридических наук

Вопросы проверки сведений об избирателях, указанных в подписных листах, неоднократно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) [1]. В определении от 10 февраля 2016 года № 216-О по жалобе регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «в» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд обратил особое внимание на установленный порядок проверки данных сведений и обозначил разницу при такой проверке между избирательными процедурами и процессуальными формами.

Обстоятельства, которые послужили фактическим основанием для обращения регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы» в Новосибирской области (далее – заявитель) в Конституционный Суд с указанной жалобой, следующие.

Постановлением Избирательной комиссии Новосибирской области (далее – избирательная комиссия) от 27 июля 2015 года № 81/666-5 [2] заявителю было отказано в регистрации его областного списка кандидатов в депутаты на выборах в Законодательное Собрание Новосибирской области, назначенных на 13 сентября 2015 года, ввиду предоставления недостаточного количества достоверных подписей избирателей. Избирательной комиссией признаны недействитель-

ными 1 342 подписи избирателей [3] из 11 682, соответственно количество достоверных подписей избирателей (10 340) оказалось недостаточным (при необходимых 10 657) для регистрации списка кандидатов заявителя.

Решением Новосибирского областного суда от 24 августа 2015 года [4], оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 7 сентября 2015 года [5], отказано в удовлетворении требований заявителя о признании незаконным решения указанного избирательного органа. Суды ограничились проверкой достоверности 307 (241) подписей избирателей [6] из 1 342 подписей, признанных недействительными, поскольку заявитель, как указали суды, хотя и полагал неправильной оценку избирательной комиссии в отношении всех признанных недействительными подписей, но привел обоснование ошибочности выводов избирательного органа только в отношении указанного количества подписей [7]. Судами установлено, что недействительность проверяемых подписей избирательным органом выявлялась по различным основаниям, предусмотренным в пункте 6⁴ статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав), в том числе в связи с тем, что сведения об избирателях, указанные в подписном листе, расходятся со сведениями, предоставленными в официальной справке уполномоченного государственного органа (подпункт «в» пункта 6⁴ данной статьи). По указанному основанию недействительными

были признаны подписи избирателей, ошибочность сведений о которых выразилась в следующем: неправильное указание адреса места жительства, фамилии, имени, отчества, даты рождения и паспортных данных избирателей. При этом суды отклонили довод заявителя о том, что официальные справки УФМС России по Новосибирской области являются недопустимыми доказательствами как не соответствующие законодательству, и указали, что наличие технических ошибок не влечет за собой вывод о недостоверности сведений, содержащихся в данных справках.

Так, суды, исследуя официальные справки, признали информацию о снятии избирателя с учета по месту жительства в 2016 году ошибочной и согласились с заявителем о достоверности подписи избирателя. Кроме того, отсутствующие в официальных справках сведения о номерах комнат в общежитиях были признаны дополнительной информацией, которая не может свидетельствовать о недостоверности подписей избирателей. В то же время суды отклонили иные доводы и приводимые заявителем доказательства многочисленных ошибок, имеющих в официальных справках.

Таким образом, в деле заявителя суды рассматривали официальные справки как допустимое доказательство и оценивали их с учетом возможной неполноты информации и технических ошибок в содержащихся в них сведениях. Тем самым суды указали, что не всякое несоответствие сведений, содержащихся в подписных листах и официальных справках, может повлечь за собой недействительность подписей избирателей. В результате из 241 проверенной подписи избирателей 31 подпись была исключена из числа подписей избирателей, ранее признанных избирательной комиссией недействительными, ввиду обнаружения судом неполноты сведений и технических ошибок в официальных справках.

В своей жалобе, поданной в Конституционный Суд, заявитель утверждал, что по-

ложения подпункта «в» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав [8] не позволяют избирательному объединению оспаривать достоверность сведений, содержащихся в официальной справке уполномоченного государственного органа, представлять доступные ему доказательства в подтверждение своих доводов и устанавливают тем самым для избирательного объединения ограничения на выдвижение списка кандидатов в депутаты, что противоречит статьям 19 (часть 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации [9].

Данная позиция заявителя, по сути, была обусловлена тем, что не все его доводы и доказательства о недостоверности сведений, содержащихся в официальных справках, были восприняты правоприменителями как надлежащие. Заявитель полагал, что многочисленные ошибки, содержащиеся в официальной справке, указывали на ее недействительность как основы для установления недостоверности подписей избирателей. По его мнению, правоприменители фактически должны были оценивать выделенные для проверки подписи избирателей на основе иных доказательств (нотариально заверенные копии паспортов избирателей, информационный сервис на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, данные ГАС «Выборы» и другие). Однако, как утверждал заявитель, препятствием для такой деятельности избирательной комиссии и судов, ограничивающим права избирательного объединения, является оспариваемое им законоположение, обязывающее оценивать подписи избирателей на основе официальной справки.

В своем решении по данной жалобе (определение от 10 февраля 2016 года № 216-О) Конституционный Суд для начала указал, что избирательные права заявителя гарантированы Конституцией Российской Федерации (статья 32), и напомнил, что государство обязано обеспечить в отношении избирательных

прав граждан осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной (постановление от 22 апреля 2013 года № 8-П). Конституционный Суд также отметил, что предметом проверки подписей избирателей по основанию, предусмотренному оспариваемыми законоположениями, являются указываемые избирателями в подписных листах сведения, к которым, согласно пункту 11 статьи 37 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, относятся фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно число и месяц рождения), адрес места жительства, серия, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

Далее Конституционный Суд указывает, что Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав установлен следующий порядок проверки данных сведений: для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях на выборах в федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, главы и депутатов представительного органа городского округа, не имеющего территориального деления, муниципального района, внутригородской территории города федерального значения используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей; для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях на иных выборах по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, также может быть использована (пункт 3¹ статьи 38 данного Федерального закона); недействительность содержащихся в подписных листах сведений об избирателях (а значит, и недействительность подписей избирателей) устанавливается при наличии официальной справки государственного органа либо заключения эксперта (подпункт «в» пункта 6⁴ статьи 38). Соответственно, при

проверке подписей избирателей для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, а для признания подписи избирателя недействительной в случае проверки указанных избирателем сведений требуется официальная справка государственного органа либо заключение эксперта.

По смыслу указанных законоположений в интерпретации Конституционного Суда, проверка сведений об избирателях, содержащихся в подписных листах, осуществляется в следующей последовательности.

Сначала избирательной комиссией устанавливается достоверность сведений об избирателях с использованием ГАС «Выборы», затем сведения, чья достоверность не установлена после использования данной системы, могут быть оценены на предмет их недействительности, которая, однако, может быть установлена исключительно при наличии официальных справок государственного органа либо на основании заключений экспертов.

Такая последовательность проверки, на наш взгляд, определяет необходимость оценки на предмет недостоверности только тех сведений об избирателях, информация о которых не была определена как достоверная. Соответственно, избирательной комиссией уполномоченного государственного органа могут быть запрошены официальные справки только по тем избирателям, сведения о которых не были признаны достоверными. В случае обнаружения недействительности данных сведений они должны признаваться достоверными, что тем не менее еще не свидетельствует о достоверности самих подписей, поскольку последние подлежат проверке и по иным основаниям (статья 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). В то же время установление недействительности сведений об избирателе влечет за собой признание его подписи недействительной.

В конкретном деле заявителя обжалуемое им решение избирательной комиссии исследовалось судом общей юрисдикции также на предмет соблюдения указанного выше порядка проверки сведений, указанных избирателями. При этом суд установил, что «в связи с установлением расхождений между сведениями, содержащимися в подписных листах, и данными ГАС «Выборы» избирательной комиссией был направлен запрос в Управление Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Новосибирской области о проверке 2 568 подписей избирателей». Следует отметить, что из указанного количества подписей избирателей недействительными были признаны 1 342 подписи, т. е. примерно половина из запрашиваемых для проверки. Этим подтверждается, что несовпадение сведений, содержащихся в подписных листах, с данными ГАС «Выборы» не влечет за собой автоматическое признание проверяемых сведений недостоверными. Кроме того, установленное оспариваемым законоположением требование о наличии официальной справки государственного органа как условия возможного признания избирательной комиссией сведений об избирателях недействительными является дополнительной гарантией от необоснованных решений по данному вопросу, а не механическим действием, влекущим недействительность подписей.

Имея такую материально-правовую основу, которая нашла свое подтверждение в деле заявителя, Конституционный Суд пришел к выводу о том, что правовое регулирование, предусматривающее, что признание подписи избирателя недействительной возможно при наличии официальной справки уполномоченного государственного органа и что при проверке подписей избирателей для установления достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей, устанавливает дополнительные гарантии защиты избирательных прав от произвольных решений по вопросу о

действительности (недействительности) сведений об избирателях.

Вместе с тем данная гарантия усиливается нормами пункта 7 статьи 38 и пункта 6 статьи 76 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, согласно которым предусмотрена повторная проверка подписных листов судом или избирательной комиссией в пределах подлежавших проверке подписей. Следовательно, права кандидатов и избирательных объединений обеспечиваются гарантией дополнительной проверки подписей и судебной защитой.

На наш взгляд, статус суда и особенности осуществления правосудия предоставляют более широкие возможности для проверки подписей и достоверности сведений об избирателях по сравнению с теми, которые избирательным законодательством предусмотрены для избирательных комиссий.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд, федеральный законодатель обладает определенной свободой усмотрения при создании конкретных процессуальных механизмов судебной защиты избирательных прав (включая установление форм ее реализации, круга субъектов и оснований для обращения в суд и т. п.), но должен исходить из особенностей их конституционной природы, с тем чтобы вводимые им способы судебной защиты обеспечивали эффективную возможность принудительной реализации заявленных материально-правовых требований, вытекающих из избирательных правоотношений, восстановление нарушенных прав участников избирательного процесса (постановления от 26 декабря 2005 года № 14-П и от 22 апреля 2013 года № 8-П). При этом 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 с целью оспаривания решения избирательных

комиссий об отказе в регистрации кандидата, в том числе в части признания подписей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, недействительными и (или) недостоверными (определения Конституционного Суда от 8 декабря 2011 года № 1629-О-О и от 17 февраля 2015 года № 335-О). Исходя из этого, Конституционный Суд пришел к выводу о том, что суд, осуществляющий повторную проверку сведений, содержащихся в подписных листах, в целях проверки законности и обоснованности решения избирательной комиссии, не может быть связан исключительно данными официальной справки уполномоченного государственного органа, использованной избирательной комиссией, — он вправе запросить у уполномоченного органа информацию, необходимую для проверки достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, при наличии достаточных сомнений в обоснованности выводов избирательной комиссии об их несоответствии действительности и должен выносить свое решение на основе оценки всей совокупности доказательств, отвечающих требованиям допустимости, относимости и достоверности.

Кроме того, Конституционный Суд неоднократно указывал, что суды при осуществлении защиты избирательных прав не вправе ограничиваться формальной оценкой применения закона, а должны по каждому рассматриваемому ими делу реально обеспечивать восстановление в избирательных правах (постановление от 23 марта 2000 года № 4-П, определение от 26 мая 2011 года № 717-О-О), поскольку защита избирательных прав должна быть эффективной (постановление от 15 января 2002 года № 1-П, определения от 6 марта 2003 года № 57-О и от 23 июня 2005 года № 284-О). Отсюда следует, что суды при проверке сведений, указанных избирателями в подписных листах, устанавливают фактическую поддержку избирателями списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, и такая

проверка не должна носить формальный характер. Это означает, что выявленные судом отдельные неточности в представленных сведениях об избирателях не должны автоматически влечь за собой признание подписей избирателей недействительными. В то же время из указанных позиций Конституционного Суда, по нашему мнению, косвенно следует, что избирательные комиссии при проверке данных сведений, в отличие от суда, ограничены строгими рамками их формальной проверки, установленными избирательным законодательством. Соответственно, случай, когда суд устанавливает, что подписи избирателей, признанные недействительными, являются действительными, не всегда связан с допущенными избирательной комиссией нарушениями при их проверке. Суд в отличие от избирательной комиссии наделен более совершенным правовым инструментарием и уполномочен проводить более глубокую проверку, если имеется такая необходимость.

Любые мнения и суждения, выраженные в данной статье, являются личной позицией автора и не могут расцениваться как официальная позиция Конституционного Суда Российской Федерации или его секретариата. Работа над настоящей статьей не входила в обязанности автора как сотрудника Конституционного Суда Российской Федерации, и Суд не несет ответственности за ее содержание.

1. Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 октября 2010 г. № 1426-О-О, от 8 декабря 2011 г. № 1629-О-О, от 22 ноября 2012 г. № 2212-О, от 23 октября 2014 г. № 2321-О, от 17 февраля 2015 г. № 335-О. URL: <http://www.ksrf.ru>.

2. Официальный сайт Избирательной комиссии Новосибирской области: <http://www.izbirkomnso.ru>.

3. Сначала по результатам проверки, согласно итоговому протоколу проверки подписных листов от 24 июля 2015 года, недействительными были признаны 1 495 подписей избирателей, затем избирательная комиссия согласилась с решениями рабочей группы по приему и проверке документов об исключении из числа недействительных подписей 153 подписей избирателей. Однако оставшегося количества

достоверных подписей избирателей по-прежнему было недостаточно для регистрации представленного избирательным объединением списка кандидатов.

4. Официальный сайт Новосибирского областного суда: <https://oblsud.nsk.sudrf.ru>.

5. Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации: <http://www.vsrfr.ru>.

6. Как установили суды, из указанных заявителем 307 подписей избирателей 66 подписей недостоверными (недействительными) избирательной комиссией не признавались и были учтены в составе 10 340 достоверных подписей. Тем самым судами фактически проверены доводы в отношении 241 подписи избирателей.

7. Такое сужение предмета проверки изначально лишило смысла судебную проверку, поскольку установление достоверности всех данных подписей (241) в сумме с другими достоверными подписями в количестве 10 340 не образует необходимое для регистрации списка кандидатов число в 10 657 подписей ($10\,340 + 241 = 10\,581 < 10\,657$). При таких обстоятельствах как заявителю не имеет смысла оспаривать решение избирательной комиссии, так и суду проверять достоверность 241 подписи, поскольку очевидно, что оспаривание недействительности такого количества подписей не способно обосновать незаконность отказа в регистрации списка кандидатов по основанию предоставления недоста-

точного количества достоверных подписей избирателей. Тем самым, установив количество проверяемых подписей избирателей – 241 подпись, суд изначально определил исход дела.

8. Оспариваются законоположения, согласно которым недействительными признаются подписи избирателей, участников референдума, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности; в этом случае подпись признается недействительной только при наличии официальной справки органа, осуществляющего регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, либо на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке в соответствии с пунктом 3 данной статьи.

9. Подпункт «в» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» оспаривался заявителем только в части признания недействительными подписей избирателей, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности, при наличии официальной справки государственного органа. Вопросы же установления недействительности подписей избирателей на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке, в предмет конституционной проверки не включены.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ СБОРА ПОДПИСЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

А.В. Киреев

В деятельности избирательных комиссий, политических партий и других участников избирательных правоотношений различного уровня образуется значительный массив документированной информации. Совершение избирательных действий в сменяющихся друг друга избирательных стадиях приводит к тому, что создается взаимосвязанная последовательность разнородных по степени важности документов. Одним из принципиальных видов избирательных документов является подписной лист, оформление которого, а также проверка достоверности содержащихся в нем подписей сопровождаются значительным числом документов, а итоги проверки оказывают существенное влияние

на дальнейшее участие тех или иных субъектов избирательного процесса в качестве уже зарегистрированных кандидатов.

В настоящей статье предпримем попытку сформулировать определение понятия подписного листа как вида избирательного документа, выявив его основные характеристики через цель создания; определить основные проблемы функционирования института сбора подписей, связанные с его документированием; обозначить возможные направления оптимизации существующего нормативного регулирования, применения накопившегося массива судебных решений и осмысления сложившегося в системе избирательных комиссий практического опыта, а также ряда