

18. Французский избирательный кодекс // Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А. А. Вешняков. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М.: Весь мир, 2004. С. 212-213.

19. Цитата по Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: НОРМА, 1999. С. 197.

*Александр Анатольевич КЛИКУШИН —
федеральный судья Тюменского областного суда*

УДК 342.8:347.991(470+571)

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН В РЕШЕНИЯХ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена анализу некоторых аспектов реализации избирательных прав граждан, ставших предметом рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации.

The article is devoted to analysis of some aspects of electoral rights realization, which were matter at issue of Supreme Court of the Russian Federation.

Избирательные права граждан Российской Федерации не перестают находиться в центре внимания юридической науки. Это обусловлено особой значимостью последних для современного демократического общества, поскольку посредством их реализации российские граждане приобретают возможность коренным образом влиять на происходящие в государстве социально-экономические и политические процессы, выбирая своих представителей для решения вопросов общегосударственного масштаба.

Несовершенство законодательной техники и коллизии правовых норм, злоупотребление должностными полномочиями отдельных представителей государства, использование служебного положения в период проведения избирательных кампаний, — все это может существенным образом повлиять на реализацию избирательных прав граждан. При этом динамично развивающееся избирательное законодательство не всегда способствует созданию оптимальной процедуры проведения выборов и учета мнения избирательного корпуса.

В этой связи эффективность реализации избирательных прав может быть различной в зависимости от периода времени, существующих политических тенденций, а также четкости в правовом регулировании избирательных правоотношений.

Нередко осуществление избирательных прав требует обращения за защитой в соответствующие судебные органы, которые реализуют правозащитную функцию, в том числе в области избирательного процесса. Одним из таких органов является Верховный Суд Российской Федерации.

В настоящее время в обозначенной сфере сложилась достаточно обширная судебная практика, анализ которой, по нашему мнению, представляет большой интерес для всех потенциальных и реальных участников избирательных правоотношений. Рассмотрим некоторые из случаев.

Действующее избирательное законодательство предусматривает определенные требования, соблюдение которых является неременным основанием для реализации избирательных прав граждан. Таковым, в частности, является сбор

подписей в поддержку выдвижения в качестве кандидата на выборную должность либо на должность в выборном органе.

От соблюдения названного условия всецело зависит последующее участие кандидата в избирательном процессе. Однако не всегда сбор необходимого числа подписей в поддержку выдвижения кандидата может быть признан соответствующим законодательству.

Так, довольно часто Верховный Суд Российской Федерации сталкивается с проблемами, возникающими из-за неправильного оформления подписных листов.

В определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. № 44-Г06-34 было обращено внимание на следующий случай.

Как следовало из материалов дела, основаниями для отказа в регистрации кандидата в депутаты Н. явились выявление более 10 процентов недействительных подписей избирателей, выразившихся в том, что сведения о лице, осуществляющем сбор подписей избирателей, указаны не в полном объеме и не соответствуют действительности.

Удовлетворяя заявление Н. и отменяя решение избирательной комиссии по факту выявления недействительных подписей избирателей, суд первой инстанции сослался на то, что такие недостатки, как отсутствие в адресе места жительства сборщика подписей наименования субъекта Российской Федерации, отсутствие сведений о коде подразделения органа, выдавшего паспорт, неполные данные в сведениях о годе рождения сборщика подписей не могут свидетельствовать о неполноте сведений о сборщике подписей, не позволяют усомниться в индивидуальности документов, указанных сборщиком подписей. По мнению суда, к проверке подписных листов рабочая группа подошла «слишком формально».

В то же время, признавая незаконным решение избирательной комиссии по указанным основаниям, суд обязан был указать закон, которым руководствовался при вынесении решения.

Верховный Суд Российской Федерации, отменяя решение нижестоящего суда, отметил следующее. Полагая, что отсутствие сведений в адресе места жительства сборщика подписей наименования субъекта Российской Федерации не может свидетельствовать о неполноте этих сведений, суд не учел, что в соответствии с пп. 7, 1 главы 17 Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2006 г. [1; Ст. 1821], сборщик подписей обязан в подписном листе собственноручно указать в том числе адрес места жительства и код органа, выдавшего паспорт. Согласно п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» адрес места жительства содержит наименование субъекта Российской Федерации.

При таких обстоятельствах и согласно п. 11 главы 17 Положения все подписи в подписном листе считаются недействительными, если сведения о лице, осуществляющем сбор подписей избирателей, не соответствуют действительности. Принимая решение, суд не сослался на указанные нормы материального права, что привело к вынесению незаконного решения.

Таким образом, несоблюдение требований избирательного законодательства, пусть даже с формальной точки зрения, лишает возможности кандидата воспользоваться своим пассивным избирательным правом.

Вместе с тем следует отметить, что отдельные формальные требования, как-то: указание кода подразделения органа, выдавшего паспорт, либо неуказание наи-

менования субъекта федерации, по нашему мнению, не должны являться основанием для признания подписных листов недействительными. Речь идет о тех случаях, когда в подписном листе не указаны сведения о коде подразделения данного органа, но при этом содержится наименование органа, выдавшего паспорт.

Необходимо учитывать, позволяет ли информация, содержащаяся в подписном листе, идентифицировать лицо, поставившее свою подпись в поддержку кандидата.

Прежнее избирательное законодательство не использовало сведений о коде подразделения органа, выдавшего паспорт, однако это не влияло на достоверность той или иной подписи в подписном листе.

Не использует такие сведения и действующее законодательство ряда субъектов федерации. В частности, не содержится упоминания о коде подразделения в Законе Новгородской области от 19 января 2006 г. № 611-ОЗ «О выборах депутатов Новгородской областной Думы» (с изм. и доп. от 8 декабря 2006 г.), где в ч. 9 ст. 27 названного Закона сказано: «избиратель ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования — дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина. При этом недействительными считаются подписи избирателей без указания каких-либо из требуемых в соответствии с настоящим областным законом сведений либо без указания даты внесения избирателем своей подписи в подписной лист».

Как видно, необходимо указать лишь серию и номер паспорта. Здесь нет необходимости вносить информацию об органе, выдавшем паспорт.

Согласно ст. 38 Закона Тюменской области от 3 июня 2003 г. № 139 «Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области» [2], устанавливающей порядок сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов и оформления подписных листов, избиратель ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования — дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или заменяющего его документа, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или заменяющем его документе. Как и в ранее указанном примере, здесь не используются данные кода подразделения, а лишь серия и номер паспорта.

Таким образом, региональное законодательство по-разному решает вопрос о необходимости указания кода подразделения органа, выдавшего паспорт (указания наименования выдавшего паспорт органа). В этой связи представляется, что в некоторых случаях неуказание отдельных сведений не может рассматриваться как грубое нарушение избирательного законодательства и служить основанием для отказа в признании подписных листов недействительными.

Действительно, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать особенности избирательного законодательства, действующего на территории соответствующего региона. Однако незначительные отклонения (их даже нарушениями сложно назвать) от установленных правил, по нашему мнению, не могут служить основанием для серьезных последствий, в частности, основанием для признания подписных листов недействительными.

Следует отметить, что в ч. 8 ст. 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3; ст. 2253] установлено, что

форма подписного листа и порядок его заверения устанавливаются законом. Избиратель, участник референдума ставят в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывают свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования — дополнительно день и месяц рождения), *серию, номер паспорта* или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина.

Поскольку согласно названному Федеральному закону в подписном листе вообще не требуется указывать наименование органа, выдавшего паспорт, а также кода подразделения данного органа, то вести речь о том, чтобы признавать подписные листы недействительными в силу отсутствия таких данных, как это предусматривается в законодательстве Пермского края, по нашему мнению, не оправданно.

В другом рассмотренном случае сбор подписей проводился с целью последующего участия в выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края. Неуказание наименования субъекта федерации, при условии указания города, поселка либо иного населенного пункта, находящихся на территории Пермского края, не может влиять столь существенным образом на избирательный процесс. Значимость нарушения должна определяться по совокупности обстоятельств и не должна рассматриваться лишь с формальной точки зрения.

Вполне очевиден был вывод по делу, нашедшему отражение в определении судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2006 г. № 84-Г06-8. В нем Суд справедливо вынес решение об оставлении решения нижестоящего суда без изменения. Дело касалось признания подписных листов недействительными.

Как усматривается из материалов дела, 15 августа 2006 года В. уведомил окружную избирательную комиссию № 12 о самовыдвижении кандидатом в депутаты Новгородской областной думы четвертого созыва по одномандатному избирательному округу № 12, представил в избирательную комиссию заявление о согласии баллотироваться по данному избирательному округу с приложением необходимых документов, а 28 августа 2006 года в окружную избирательную комиссию одномандатного избирательного округа № 12 им представлено 12 подписных листов с общим количеством подписей избирателей в поддержку кандидата — 348.

По результатам исследования подписных листов окружной комиссией признана недействительной 341 подпись избирателя, поскольку во всех подписях (за исключением строк 1-6 на листе 1) не указаны в соответствии с требованиями закона сведения об имени, отчестве, фамилии избирателя (имена и отчества отсутствуют), об адресе места жительства избирателя (отсутствуют наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры, что не позволяет идентифицировать данные о месте жительства избирателя), отсутствуют даты внесения избирателями подписей в подписной лист.

Действительно, в таких случаях, когда были грубо нарушены установленные федеральным и региональным законодательством требования в отношении сведений о лицах, поставивших подпись в подписных листах, Верховный Суд Российской Федерации справедливо признал данные подписные листы недействительными.

Одним из обязательных условий регистрации гражданина в качестве кандидата является предоставление им сведений о себе. Такая обязанность установлена п. 2 ст. 33 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4; Ст. 2253] (в редакции от 4 июля 2003 года).

Кандидат обязан подать в избирательную комиссию заявление в письменной форме, в котором указываются сведения биографического характера (фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий), адрес места жительства, вид, серия и номер документа, удостоверяющего личность, наименование или код органа, выдавшего данный документ, и дата его выдачи, сведения о судимостях кандидата, гражданство, в том числе гражданство иностранного государства с указанием даты и оснований его приобретения).

В соответствии с пп. «е» п. 23 ст. 38 названного Федерального закона основанием для отказа в регистрации кандидата является недостоверность сведений, представленных кандидатом.

Исходя из буквального толкования названной нормы, можно сделать вывод, что указание любого недостоверного сведения кандидатом о себе (сведений биографического характера) является основанием для отказа ему в регистрации в качестве кандидата на выборную должность.

Однако суды свидетельствуют об ином понимании данной нормы. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2003 г. (по гражданским делам) специально указывает, что в соответствии с ч. 1 ст. 39 этого Федерального закона все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. В этой связи при рассмотрении дела об оспаривании решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата по мотиву представления недостоверных сведений суд должен учитывать конкретные обстоятельства дела. В частности, недостоверные сведения о месте работы, занимаемой должности кандидата, наличии или отсутствии у него высшего образования, орденов, наград, ученой степени должны оцениваться судом с учетом значимости этих сведений для формирования у избирателей мнения о кандидате [5].

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации подчеркнул, что ограничение пассивного избирательного права гражданина (то есть отказ в регистрации в качестве кандидата на выборную должность) может быть оправдано только в тех случаях, когда происходит серьезное нарушение прав избирателей, что может отразиться на правильности принятых избирательным корпусом решений. При этом значимость и серьезность нарушений должна определяться судом в каждом конкретном случае и носит оценочный характер.

Федеральный законодатель учел моменты, на которые обратил внимание Верховный суд, и внес соответствующие изменения в избирательное законодательство. Рассматриваемые положения (статья 38 Федерального закона) были изложены в новой редакции, и ранее признаваемое в качестве основания для отказа в регистрации в качестве кандидата предоставление недостоверных сведений биографического характера перестало быть таковым (за некоторыми исключениями) [6; Ст. 3104].

Теперь таким исключением является лишь сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости (пп. «е» п. 24 ст. 38 Федерального закона), которые также относятся к сведениям биографического характера и включаются в ранее названное заявление о регистрации. Все иные недостоверные сведения проверяются самой избирательной комиссией с привлечением компетентных структур.

Так, согласно п.п. 6-8 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» избирательная комиссия обращается с представлением о проверке достоверности сведений о кандидатах, представляемых в соответствии

с п.п. 2, 2.1 и 3 ст. 33 указанного Федерального закона, в соответствующие органы, которые обязаны сообщить о результатах проверки сведений. Далее избирательная комиссия направляет в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

Таким образом, несмотря на то, что сведения о неснятой и непогашенной судимости должны проверяться в установленном порядке по запросу избирательной комиссии, лицам, претендующим на регистрацию в качестве кандидатов, будет отказано в регистрации в качестве кандидата на основании пп. «е» п. 24 указанного Федерального закона, если они не укажут такие сведения в заявлении о регистрации, поскольку обязательность такого указания вытекает из п. 2.1. ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...».

Зачастую решения Верховного Суда являются неожиданными для нижестоящих судов общей юрисдикции. Так, Суд не согласился с выводом нижестоящего суда о том, что законодателем предусмотрен одинаковый порядок возврата (невозврата) избирательного залога как для независимых кандидатов, так и для тех кандидатов, которые выдвинуты избирательными объединениями, избирательными блоками [7].

Суть спора заключалась в следующем. Решением окружной избирательной комиссии (ОИК) на основании заявления Б. о снятии его кандидатуры и возврате избирательного залога регистрация Б. была отменена, в удовлетворении заявления о возврате залога было отказано. Решением областного суда жалоба Б. на решение ОИК об отказе в возврате избирательного залога была удовлетворена.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила решение областного суда и постановила по делу новое решение, которым в удовлетворении жалобы Б. отказано по следующему основанию.

Буквальное толкование положений п. 13 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что избирательный залог перечисляется в доход государства при снятии кандидатом своей кандидатуры независимо от обстоятельств, вынуждающих сделать это, и наступивших в результате этого действия последствий. В то время как при отзыве кандидата избирательным объединением, избирательным блоком избирательный залог перечисляется в доход соответствующего бюджета, в случае, если это произошло без вынуждающих к тому обстоятельств, если указанный отзыв привел к наступлению указанных в п. 30 (в новой редакции пункт 33 указанного закона) названной статьи обстоятельств или назначению повторных выборов.

Вывод суда о том, что общий порядок возврата (невозврата) избирательного залога для всех кандидатов обусловлен тем, что они обладают равными правами и несут равные обязанности, не мог служить основанием к удовлетворению требования Б. Снятие кандидатом своей кандидатуры зависит от волеизъявления самого кандидата, а отзыв кандидата производится избирательным объединением, избирательным блоком.

Изменения, внесенные в ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» не коснулись смысла названной нормы. Теперь все положения, ранее относившиеся к п. 13 указанной статьи содержатся в п. 14 этой же статьи закона, в частности в пп. «г». Так, указывается, что «перечисленные в качестве избирательного залога средства возвращаются в соответствующий избирательный фонд в случае: г) снятия кандидатом своей кан-

дидатуры по вынуждающим к тому обстоятельствам, отзыва избирательным объединением кандидата, списка кандидатов (за исключением случаев, когда указанный отзыв осуществляется без вынуждающих к тому обстоятельств и влечет за собой дополнительное выдвижение кандидатов, списков кандидатов, предусмотренное пунктом 33 настоящей статьи, или назначение повторных выборов), изменения в случае, если это предусмотрено законом, избирательного округа, в котором выдвинут кандидат».

Таким образом, подчеркивается, что возврат избирательного залога при снятии кандидатуры допускается лишь в том случае, если это вызвано вынуждающими обстоятельствами. В этой связи действующее избирательное законодательство разграничивает последствия снятия кандидатом в депутаты своей кандидатуры и отзыв кандидата в депутаты.

В рассмотренных случаях неоднократно подтверждается вывод о том, что при рассмотрении дел о нарушениях требований избирательного законодательства должна учитываться значимость того или иного нарушения. В тех случаях, когда нарушения не являются существенными, и которые могут быть устранены без особых усилий, они не должны приниматься за основу отказа в реализации избирательных прав граждан, кроме случаев, когда об этом специально указано в избирательном законодательстве Российской Федерации и ее субъектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 17 (часть II). Ст. 1821.
2. Тюменские известия. 2003. 10 июня. № 115.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
4. Там же.
5. Утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 7 апреля 2004 г. См. вопрос №4 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 7.
6. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (часть I). Ст. 3104.
7. См.: пункт 1 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ за второй квартал 2003 года (по гражданским делам) (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16 июля 2003 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 1; См. также Определение №4-Г02-41.

Дмитрий Олегович ТЕПЛЯКОВ —
советник председателя
Тюменской городской Думы

Ольга Андреевна ТЕПЛЯКОВА —
старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права,
кандидат юридических наук

УДК 336.14:353

СТАДИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается стадия бюджетного процесса с точки зрения ее процессуальной и управленческой природы. Авторы статьи обращают внимание на управленческую сущность бюджетного процесса и рассматривают стадию бюджетного процесса как элемент управленческого цикла.