
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

УДК 342.84

DOI 10.24147/2542-1514.2017.1(4).96-111

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А.В. Бутаков

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

02 октября 2017 г.

Дата принятия в печать –

16 октября 2017 г.

Дата онлайн-размещения –

20 декабря 2017 г.

Ключевые слова

Подписной лист, заполнение подписного листа, заверение подписного листа, подпись избирателя, проверка подписи избирателя, недействительность подписи избирателя

Исследуется практика правоприменения избирательного законодательства судом различных инстанций в процессе проведения выборов в Омский городской Совет шестого созыва 10 сентября 2017 г. Рассматривается коллизия, возникшая в правоприменении федерального и областного законодательства относительно порядка проверки подписи избирателя, в результате которой в суды обратились несколько десятков граждан Российской Федерации, осуществивших самовыдвижение своих кандидатур в депутаты Омского городского Совета шестого созыва. Административные иски граждан основывались на том, что при отсутствии порядка проверки подлинности подписей избирателей эта работа сводилась избирательными комиссиями к проверке персональных данных подписанта, а не собственно его подписи.

LOCAL SELF-GOVERNMENT: PRACTICE OF ELECTORAL LEGISLATION ENFORCEMENT

Alexander V. Butakov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2017 October 02

Accepted – 2017 October 16

Available online – 2017 December 20

Keywords

Candidacy list, filling out the candidacy list, authenticating the candidacy list, voters' signature, verification order of voters' signature, invalidation of voter's signature

The subject. The article presents a special study of the law enforcement practice of electoral legislation made by a court of various instances in the process of elections to the Omsk City Council of the sixth convocation held on September 10, 2017. The collision arises between the enforcement of federal and regional legislation is analyzed in the article.

The purpose of the article is to find the ways of solving the conflict that arose during the enforcement of federal and regional legislation regarding the verification procedure of voter's signature. The methodology. The methods of analysis and synthesis are used. The focus of the scientific analysis concerns the courts decisions.

The results, scope of application. In the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation" of June 12, 2002, No. 67-FZ, the last paragraph of par. 8 of art. 37 fixes a set of issues established by the law of a sub-sovereign entity of the Russian Federation in holding the elections to a representative body of local self-government. In 2003, the regional law No. 456-OZ "On Elections to Local Self-Government Bodies of the Omsk Region" was passed, in which issues referred to the jurisdiction of the subject of the Russian Federation in the last paragraph of par. 8 of art. 37 of Federal Law No. 67, were not confirmed, especially with regard to the consolidation of the verification order of voters' signatures and grounds for recognition these signatures invalid, and (or) invalidated. At the same time, the Federal Law "On ensuring the constitutional rights of citizens of the Russian Federation to elect and be elected to local self-government bodies" No. 138-FZ of November 26, 1996, which in par. 2 of art. 1 "registered" the mechanism of its application in case of unsettledness, even with regard to the right to elect and be elected to the bodies of local self-government by the law of that body.

The unsettledness concerns the verification order of authenticity of voters' signatures in candidacy lists when nominating candidates for representative bodies of local self-government. Conclusion. The article considers the sequence of solving this problem by the courts of the first, appellate and cassation instances, as a result of which the essence of the collision does not find its material and procedural solution, still remaining a gap both in the legislation and in the activities of federal control and supervisory bodies.

1. Особенности правоприменения федерального и областного законодательства в реализации конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления

Вопросы реализации конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в органы публичной власти являются предметом пристального научного внимания [1–9].

Анализ практики правоприменения федерального и областного законодательства в процессе выборов депутатов Омского городского Совета шестого созыва 10 сентября 2017 г. вскрыл одну из стратегических проблем существования в будущем всей системы политической власти в целом и на уровне муниципального образования в частности. Смысл этой проблемности заключается в том, что на уровне законодательства субъекта Российской Федерации сформировалась устойчивая тенденция, при которой бюрократическая «машина» в силу определенной некачественности федерального и областного законодательства в соотношении двух понятийных категорий («порядок проверки подписного листа» и «порядок проверки подписи избирателя») пошла по пути наименьшего сопротивления.

Избирательная бюрократия, пользуясь различными системами государственного контроля, без проблем может достаточно легко и просто идентифицировать персональные данные подписанта. А вот что касается проверки подписи самого избирателя, то это чрезвычайно сложный как в юридическом, так и в организационном смысле механизм, запуск которого требует существенных усилий со стороны избирательных комиссий. В результате проверочная деятельность избирательной комиссии принципиально свелась к проверке персональных данных подписанта, исключая по существу главное – проверку подлинности подписи избирателя. Допущение фактических ошибок в подписном листе относительно персональных данных подписанта – это плохо. Но дезаву-

ирование таким образом подлинности подписи избирателя просто скверно, поскольку это лишает гражданина Российской Федерации его права на свободу волеизъявления, а в конечном итоге – конституционного права избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.

Подтвержденная подлинность подписи избирателя даже при наличии фактических ошибок в подписном листе должна являться главенствующим фактором в определении параметров свободы волеизъявления гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. Избирательная бюрократия, воспользовавшись некачественностью федерального и областного законодательства, при выявлении фактических ошибок в подписном листе по существу дезавуировала действие института порядка проверки подписи избирателя и подтверждения ее подлинности. В Федеральном законе от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в редакции от 4 июня 2014 г. (далее – ФЗ № 138) в п. 1 ст. 1 фиксируется: «Настоящий Федеральный закон применяется при нарушениях конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях, если... в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан, проживающих на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования». Здесь же в п. 2 ст. 1 закрепляется особый случай правоприменения данного закона: «Настоящий Федеральный закон применяется в целях защиты конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления»¹.

¹ Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными

в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5497.

В ст. 5 ФЗ № 138 утверждается Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (далее – Временное положение). В ст. 23 Временного положения «Проверка подлинности подписей» закрепляется:

«Подлинность подписей в поддержку кандидатов по избирательным округам проверяется соответствующими окружными избирательными комиссиями или избирательной комиссией муниципального образования. По решению избирательной комиссии муниципального образования к проверке подлинности подписей могут привлекаться члены территориальных избирательных комиссий.

Проверке подлежат подписи, собранные в поддержку всех кандидатов по избирательному округу.

Проверке подлежит не менее 2 процентов от необходимого для регистрации количества подписей в поддержку каждого кандидата. Подписи отбираются произвольным образом на заседании соответствующей избирательной комиссии. Проверке подлежат все подписи на подписных листах, отобранных для проверки.

О времени проведения проверки подлинности собранных подписей избирательная комиссия обязана сообщить кандидатам, в отношении которых эта проверка проводится, а также выдвинувшим их избирательным объединениям. Комиссия не вправе отказать кандидатам, избирательным объединениям, изъявившим желание направить своих доверенных (уполномоченных) лиц для участия в проводимой проверке.

Для проверки подлинности подписей члены комиссии вправе проводить опрос избирателей, чьи подписи указаны в проверяемых подписных листах.

Опрос проводится не менее чем тремя членами комиссии непосредственно того избирателя, чья подпись проверяется.

Недействительными считаются:

недоверенные подписи, а именно подписи избирателей, не являющихся избирателями данного округа, и подписи избирателей, указавших в подпис-

ном листе сведения, не соответствующие действительности. Подпись признается недостоверной при наличии справки органа внутренних дел;

подписи избирателей без указания всех требующихся сведений;

фальсифицированные подписи, а именно подписи, в отношении которых установлено, что указанный избиратель не расписывался в соответствующем подписном листе.

Подпись признается фальсифицированной при наличии собственноручной подписи избирателя в протоколе, устанавливающем факт отказа избирателя от признания подписи в подписном листе собственной. Указанный протокол удостоверяется не менее чем тремя членами избирательной комиссии.

Фактические ошибки, исправления, помарки не могут быть основанием для признания подписи недействительной в ходе проверки или при подсчете подписей при условии отсутствия доказательств фальсифицированности подписи или принадлежности ее гражданину, не являющемуся избирателем данного округа.

В случае обнаружения недействительных подписей в количестве более 10 процентов от числа проверенных подписей производится дополнительная проверка еще 2 процентов подписей в указанном выше порядке. В случае обнаружения при дополнительной проверке более 10 процентов недействительных подписей от числа проверенных регистраций кандидата не производится.

Регистрация кандидата не производится в том случае, если число представленных подписей избирателей за вычетом числа подписей, признанных недействительными, недостаточно для регистрации».

Таким образом, федеральный законодатель фиксирует развернутый порядок проверки подлинности подписи избирателя с одновременным установлением оснований ее признания недействительной (недостоверной).

Через 6 лет после принятия ФЗ № 138 вступает в силу Федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее – ФЗ № 67). В последнем абзаце п. 8 ст. 37 фиксируется, что «...форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного са-

Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

моуправления, порядок его заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются законом субъекта Российской Федерации». То есть федеральный законодатель регламентацию указанных вопросов, образно говоря, переложил на плечи субъекта Российской Федерации.

Законодательное собрание Омской области, реализуя директиву федерального законодателя, приняло Закон от 7 июля 2003 г. № 456-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления Омской области»³ (далее – ОЗ № 456). Системный анализ ОЗ № 456 под углом зрения действия ФЗ № 138 убедительно демонстрирует, что порядок проверки подписи избирателя в данном областном законе отсутствует, о чем свидетельствуют противоречия в основаниях признания недостоверными и (или) недействительными подписей избирателей. Например, в ст. 24 ОЗ № 456 употребляется несколько вариантов сочетания недостоверной и (или) недействительной подписи. В п. 5.1.: «недостоверной признается подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом...»; в п. 8: «...заклучения могут служить основанием для признания недостоверными и (или) недействительными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей...», в п. 11: «положения настоящего Закона, определяющие порядок заполнения и заверения подписных листов, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и недействительными...», в пп. «г. 1» п. 17: «выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки...», в пп. «д» п. 17: «недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата».

Если бы в ОЗ № 456 в соответствии с ФЗ № 138 был установлен развернутый порядок проверки подлинности подписи, то конкретным образом было бы определено соотношение понятий недействительной (недостоверной) подписи избирателя в зависимости от конкретных оснований признания их таковыми. В результате мы сталкиваемся с положением, когда подпись одновременно является достоверной, поскольку она подлинна, но в то же время она недействительна, поскольку есть фактические

ошибки при заполнении подписного листа. Неурегулированность ОЗ № 456 в соответствии с требованием ФЗ № 67 порядка проверки подписи избирателя обусловила закрепление в данном областном законе другой понятийной категории – «порядок проверки подписного листа» (см. ст. 24), при котором достоверная подпись автоматически превращается в недействительную при наличии фактических ошибок в подписном листе.

Эта позиция также подтверждается решением Омской городской избирательной комиссии от 15 июня 2017 г. № 10-47 «О порядке сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списка кандидатов, приема и проверки подписных листов в поддержку выдвижения кандидатов, списка кандидатов при проведении выборов депутатов Омского городского Совета шестого созыва 10 сентября 2017 года». При этом горизбирком «присваивает» себе компетенцию собственно Законодательного собрания Омской области. Возникает естественный вопрос: диспозиция ст. 23 «Проверка подлинности подписей» Временного положения ФЗ № 138 – это критерий реализации конституционности права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления либо декларация несуществующего права?

Если ФЗ № 138 – это действующая правовая реальность, тогда его положения, включая ст. 23 «Проверка подлинности подписей», являются обязательным элементом образца обеспечения конституционности права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, соблюдение которого законодательством субъектов Российской Федерации должно быть исчерпывающим. В противном случае ФЗ № 138 – просто декларативная «демократическая фикция».

2. Практика правоприменения избирательного законодательства избирательными комиссиями

Решением Октябрьской окружной избирательной комиссии № 8 от 9 августа 2017 г. № 6-16 *гражданину N* было отказано в регистрации кандидатом в депутаты Омского городского Совета шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 16:

«Руководствуясь пунктом 2 статьи 23, пунктом 4 статьи 24 Закона Омской области, в соответствии с решением Омской городской избирательной комиссии от 1 июня 2017 года № 9-35 «О количестве

³ Закон Омской области от 7 июля 2003 г. № 456-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления Ом-

ской области» // Ведомости Законодательного собрания Омской области. 2003. № 2(35). Ст. 1957.

предоставляемых для регистрации и подлежащих проверке подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам на выборах депутатов Омского городского Совета шестого созыва”:

количество подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидатов по одномандатному избирательному округу № 16 составляет 217, максимальное количество подписей, представляемых в Октябрьскую окружную избирательную комиссию № 8 одномандатного избирательного округа № 16 для регистрации кандидатов, составляет 238;

при проведении выборов депутатов Омского городского Совета шестого созыва проверке подлежат все подписи избирателей, представленные в поддержку выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам.

31 июля 2017 года кандидатом в депутаты Омского городского Совета шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 16 *гражданином N* были представлены документы для регистрации в Октябрьскую окружную избирательную комиссию № 8 одномандатного избирательного округа № 16, в том числе 238 подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата.

По результатам проверки 26 (11 %) подписей избирателей признано недостоверными и (или) недействительными...

Выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, собранных для проверки, является основанием для отказа в регистрации кандидата (подпункт “г.1” пункта 17 статьи 24 Закона Омской области).

Таким образом, число подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата по одномандатному избирательному округу № 16 *гражданина N*, за вычетом подписей, признанных недостоверными и (или) недействительными, составляет 212 подписей избирателей, что недостаточно для регистрации.

Недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, является основанием для отказа в регистрации кандидата (подпункт “д” пункта 17 статьи 24 Закона Омской области).

Учитывая изложенное, руководствуясь статьей 38 Федерального закона, статьей 24 Закона Омской области Октябрьская окружная избирательная комиссия № 8 одномандатного избирательного округа № 16 **решила:**

1. Отказать *гражданину N*, выдвинутому в порядке самовыдвижения в регистрации кандидатом в депутаты Омского городского Совета шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 16, в связи с выявлением 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, собранных для проверки, недостаточным количеством достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата...»⁴

В решении окружной избирательной комиссии № 8 от 9 августа 2017 г. уже рельефно наблюдаются отрицательные последствия неурегулированности ОЗ № 456 порядка проверки подписи избирателя, что непосредственно ведет к смешению оснований признания этой подписи недостоверной и (или) недействительной.

В соответствии с п. 5.1 ст. 24 ОЗ № 456 «недостоверной признается подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом, на основании заключения эксперта, привлеченного к работе по проверке подписей избирателей в соответствии с законодательством».

Обратимся к анализу итогового протокола окружной избирательной комиссии № 8. Итоговым протоколом рабочей группы от 5 августа 2017 г. 26 подписей избирателей были признаны недействительными. Из них:

– 17 подписей в связи с указанием сведений об избирателе, не соответствующих действительности (на основании справки органа регистрационного учета либо на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке) (пп. «в» п. 6.4 ст. 38 ФЗ № 67) (подписные листы 6, 16, 28, 30, 31, 32, 33, 45, 46, 50, 59, 69, 70, 71, 73);

– 1 подпись в связи с неуказанием для лиц в возрасте 18 лет на день голосования число и месяц рождения (пп. «г» п. 6.4. ст. 38 ФЗ № 67) (подписной лист 33);

– 3 подписи в связи с отсутствием или неуказанием паспортных данных избирателя (пп. «г» п. 6.4 ст. 38 ФЗ № 67) (подписные листы 89, 90);

⁴ Здесь и далее решения избирательных комиссий, судебных органов цитируются в соответствии с оригиналами.

– 3 подписи в связи с указанием не в полном объеме сведений о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей (пп. «з» п. 6.4. ст. 38 ФЗ № 67) (подписной лист 15);

– 2 подписи в связи с тем, что подпись избирателя внесена позднее заверения подписного листа лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей (пп. «н» п. 6.4. ст. 38 ФЗ № 67) (подписной лист 22).

Следует отметить то, что в итоговом протоколе ни одна из подписей в вышеприведенном списке не признана недостоверной. То есть в соответствии с п. 5.1 ст. 24 ОЗ № 456 каждая подпись подлинна, поскольку подписана соответствующим избирателем, поименованным в подписном листе. Иные сведения в итоговом протоколе отсутствуют. Это во-первых.

Во-вторых, получается, что 26 подписей в соответствии с п. 5.1 ст. 24 ОЗ № 456 являются достоверными, но, исходя из подписных листов, они являются недостоверными и (или) недействительными (см.: Решение окружной избирательной комиссии № 8 от 9 августа 2017 г.). В итоговом же протоколе рабочей группы по проверке подписных листов почему-то фиксируются лишь 26 недействительных подписей. То есть в одном случае 26 подписей подлинно достоверны (см.: п. 5.1 ст. 24 ОЗ № 456), в другом – эти 26 подписей приобретают статус недостоверных и (или) недействительных (см.: Решение окружной избирательной комиссии № 8 от 9 августа 2017 г.), в следующем случае эти 26 подписей являются просто недействительными (см.: Итоговый протокол рабочей группы по проверке подписных листов от 5 августа 2017 г.).

В-третьих, в Решении окружной избирательной комиссии № 8 от 9 августа 2017 г. фиксируется: «...недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, является основанием для отказа в регистрации кандидата (подпункт “д” пункта 17 статьи 24 Закона Омской области)». Но, как уже отмечалось, в соответствии с п. 5.1 ст. 24 ОЗ № 456 эти 26 подписей являются достоверными.

В-четвертых, обратим внимание на то, что в справке органа регистрационного учета, представившего в рабочую группу окружной избирательной комиссии № 8 основания признания 26 подписей недействительными, ссылки идут не на правовые основания ОЗ № 456, а сводятся к цитированию ФЗ № 67, в котором четко закрепляется в последнем абзаце п. 8 ст. 37: «...порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавли-

ваются законом субъекта Российской Федерации». Это подтверждает лишь то, что ОЗ № 456 ни порядок проверки подписи, ни основания признания их недостоверными и (или) недействительными просто не урегулировал в нарушение ФЗ № 67.

Еще одно наблюдение. ФЗ № 67 не предусмотрена рокировка в случае неисполнения субъектом Российской Федерации требования последнего абзаца его п. 8 ст. 37. В то же время государственные и судебные органы, «не заметив» этого, стали напрямую применять положения ФЗ № 67, манкируя тем самым действие положений ФЗ № 138, специально принятого на те случаи, когда региональные и муниципальные власти начинают произвольно толковать свои компетенции, нарушая тем самым конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

3. Практика правоприменения избирательного законодательства судом первой инстанции

Гражданин N на решение окружной избирательной комиссии № 8 по одномандатному избирательному округу № 16 подал административный иск в Октябрьский районный суд города Омска об отмене решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата по следующим основаниям.

«1. Избирательное право в Российской Федерации базируется на основных принципах конституционных прав граждан РФ, обеспечивающих их свободное волеизъявление на выборах.

Наряду с Конституцией Российской Федерации основным нормативно-правовым актом, регулирующим вопросы организации и порядка проведения выборов в России, является Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12.06.2002 № 67-ФЗ (далее – ФЗ “Об основных гарантиях”).

В соответствии с пунктом 8 статьи 37 ФЗ «Об основных гарантиях» форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, порядок его заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 3 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях” законом должна предусматриваться процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформ-

ления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей.

Указанные в Решении Омской городской избирательной комиссии от 15.06.2017 года № 10-47 основания признания подписей избирателей недействительными и (или) недостоверными не предусмотрены Законом Омской области от 07.07.2003 № 456-ОЗ “О выборах в органы местного самоуправления Омской области” (далее – Закон Омской области).

Кроме того, в Законе Омской области прямо не указано на возможность применения норм Федерального закона “Об основных гарантиях” в части определения оснований для признания подписи избирателя недействительной и (или) недостоверной.

Таким образом, решение Омской городской избирательной комиссии принято в отсутствие правового регулирования спорного вопроса законом субъекта РФ.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” (вместе с “Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”) (далее – ФЗ № 138 от 26.11.1996 г.) положения настоящего Закона применяются в целях защиты конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Статьей 23 “Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”, утвержденного ФЗ № 138 от 26.11.1996 г., регулируется порядок проверки подлинности подписей. Для проверки подлинности подписей члены комиссии вправе прово-

дить опрос избирателей, чьи подписи указаны в проверяемых подписных листах.

Опрос проводится не менее чем тремя членами комиссии непосредственно того избирателя, чья подпись проверяется.

Согласно названной норме недействительными считаются:

недостоверные подписи, а именно подписи избирателей, не являющихся избирателями данного округа, и подписи избирателей, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности. Подпись признается недостоверной при наличии справки органа внутренних дел;

подписи избирателей без указания всех требующихся сведений;

фальсифицированные подписи, а именно подписи, в отношении которых установлено, что указанный избиратель не расписывался в соответствующем подписном листе.

Подпись признается фальсифицированной при наличии собственноручной подписи избирателя в протоколе, устанавливающем факт отказа избирателя от признания подписи в подписном листе собственной. Указанный протокол удостоверяется не менее чем тремя членами избирательной комиссии.

Фактические ошибки, исправления, помарки не могут быть основанием для признания подписи недействительной в ходе проверки или при подсчете подписей при условии отсутствия доказательств фальсифицированности подписи или принадлежности ее гражданину, не являющемуся избирателем данного округа.

Вместе с тем, Законом Омской области форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, порядок его заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными не установлена.

Неустановленность положений привела к тому, что в деятельности избирательной комиссии произошло смешение понятий недостоверности и недействительности подписей, что, в конечном итоге, привело к грубейшему нарушению права гражданина Российской Федерации на свободу волеизъявления.

Это, в свою очередь, подтверждает необходимость применения ФЗ № 138-ФЗ от 26.11.1996 г.

Так, основанием для отказа в регистрации меня кандидатом в оспариваемом решении избира-

тельной комиссии указано недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата (подпункт “д” пункта 17 статьи 24 Закона Омской области).

Между тем, при проверке подписных листов избирательной комиссией недостоверных подписей выявлено не было.

2. Отсутствие в Законе Омской области формы подписного листа, порядка его заполнения и заверения, порядка проверки подписей избирателей и оснований признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными привело к тому, что избирательная комиссия в своей практической деятельности основной упор сделала не на проверку подлинности подписей избирателей, а на их техническом контроле.

Данная неурегулированность обусловила, что даже фактические ошибки при заполнении подписных листов гражданами, несмотря на то, что граждане их совершившие пришли в избирательную комиссию и публично подтвердили подлинность своих подписей. Избирательная комиссия проигнорировала их конституционное право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

3. Сбор подписей производился мной дважды – в первоначальной форме подписного листа было указано “Выборы депутатов Омского городского Совета шестого созыва”. При представлении данных подписных листов в окружную избирательную комиссию 28.07.2017 года мне было указано на несоответствие формы подписного листа требованиям законодательства в части упоминания в подписном листе наименования представительного органа местного самоуправления с указанием на созыв.

Я был введен в заблуждение Октябрьской окружной избирательной комиссией № 8, которая целенаправленно или нецеленаправленно, умышленно или неумышленно дала понять, что представленные мной подписные листы могут быть признаны недействительными именно по причине несоответствия форме, установленной законом.

Несмотря на это, все решения избирательной комиссии содержат употребление словосочетания “шестого созыва”, в том числе решение об отказе в регистрации меня в качестве кандидата в депутаты.

Мной были совершены действия по заполнению новых подписных листов, в которых отсутствовало словосочетание “...шестого созыва”. Я был вынужден повторно собирать подписи в поддержку моего выдвижения в условиях цейтнота – с 29 по 31 июля.

Впоследствии стало известно, что данное обстоятельство (словосочетание “шестого созыва”) не имело принципиального значения для определения правильности формы подписного листа.

Необходимо отметить, что в нарушение положений пункта 8 статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях” форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, не установлена законом Омской области, что создаёт правовую неопределённость и субъективность в объёме сведений, подлежащих включению в подписной лист».

Октябрьский Районный суд города Омска, рассмотрев в открытом заседании административный иск *гражданина N*, 16 августа 2017 г. принял решение: «Административное исковое заявление *гражданина N* об оспаривании решения октябрьской окружной избирательной комиссии № 8 по выборам депутатов Омского городского Совета шестого созыва оставить без удовлетворения. Решение может быть обжаловано в апелляционном порядке в Омский областной суд через Октябрьский районный суд г. Омска в течение пяти дней со дня его принятия» (с. 11).

В силу значительного объёма текста судебного решения хотелось бы остановиться на анализе его важнейших аспектов.

«В силу ст. 1 Федерального закона от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» закон применяется при нарушениях конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях, если:

законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов;

представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования;

в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления;

полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;

законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения,

преобразования и упразднения муниципальных образований;

истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

выборы депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные выборы, не назначены уполномоченным органом или должностным лицом в установленные сроки;

отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству;

органы местного самоуправления упразднены или самораспущены в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;

в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан, проживающих на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования (курсив мой. – А. Б.).

Федеральный закон применяется в целях защиты конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления *в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления* (курсив мой. – А. Б.).

Учитывая установленную сферу действия указанного Федерального закона, к выборам депутатов Омского городского Совета его положения применены быть не могли, поскольку формы подписных листов, порядок проверки подписных листов, признания подписей недействительными являются урегулированными как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Сам факт отражения в подписных листах некорректных сведений об избирателях административным истцом не оспаривался.

Возможность опроса комиссией граждан-избирателей Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Законом Омской области

от 07.07.2003 № 456-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления Омской области» не предусмотрена» (с. 10–11).

Во-первых, суд первой инстанции не вполне корректно толкует принцип законодательной юрисдикции и подведомственности предмета ведения. Федеральный законодатель в последнем абзаце п. 8 ст. 37 ФЗ № 67 отнес к предмету исключительного ведения субъекта Российской Федерации следующие вопросы: «Форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, порядок его заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются законом субъекта Российской Федерации». Сплошное цитирование положений ФЗ № 67 в судебном решении лишь демонстрирует неурегулированность вышеуказанных вопросов ОЗ № 456 на уровне Омской области. При этом федеральный законодатель, по существу, страхуясь от возможности неправового эксцесса субъекта Российской Федерации и муниципального образования, обеспечивая тем самым конституционные права граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, на протяжении длительного времени сохранял и сохраняет действие ФЗ № 138. Это исключительная для российского законодательства ситуация, уникальность которой, к сожалению, не была понята.

Во-вторых, вышеуказанная исключительность предмета ведения субъекта Российской Федерации в силу последнего абзаца п. 8 ст. 37 ФЗ № 67 по строго зафиксированному кругу вопросов не воспринимается судом первой инстанции, что подтверждается его формулой, закрепленной в судебном решении: «Учитывая установленную сферу действия указанного Федерального закона, к выборам депутатов Омского городского Совета его положения применены быть не могли, поскольку формы подписных листов, порядок проверки подписных листов, признания подписей недействительными являются урегулированными как на федеральном, так и на региональном уровнях» (с. 11).

Субъект Российской Федерации (и только он), исходя из требования ФЗ № 67, устанавливает своим законом:

- а) форму подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления;
- б) порядок его заполнения и заверения;
- в) порядок проверки подписей избирателей;

г) основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными.

Сравним эти две формулы: в судебном решении и в ФЗ № 67.

ФЗ № 138, ФЗ № 67, ОЗ № 456 – это нормативные акты публичного права, которое действует по принципу: разрешено лишь то, что разрешено.

В-третьих, вновь возвращаемся к тексту судебного решения, в котором записано: «Возможность опроса комиссией граждан-избирателей Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, Законом Омской области от 07.07.2003 № 456-ОЗ “О выборах в органы местного самоуправления Омской области” не предусмотрена» (с. 11). Справедливости ради следует отметить, что в п. 20 ст. 37 ФЗ № 67 при проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прописано: «...избирательная комиссия субъекта Российской Федерации вправе провести опрос лица, достоверность подписи которого вызвала сомнение...» В ОЗ № 456 процедура «опроса» не может присутствовать просто потому, что в ОЗ № 456 отсутствует сам порядок проверки подписи, в котором опрос является важнейшим условием проверки подлинности подписи. Кроме того, мы убеждены, что ФЗ № 138 является юридической базой для текущего законодательства в обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Здесь уже возникает вопрос к соответствующим контрольно-надзорным и судебным органам Российской Федерации.

В-четвертых, в судебном решении на основании п. 7 ст. 38 ФЗ № 67 фиксируется: «Повторная проверка подписных листов после принятия комиссией указанного решения может быть осуществлена только судом или комиссией в соответствии с пунктом 6 статьи 76 настоящего Федерального закона и только в пределах подписей, подлежащих проверке» – заметим, повторная проверка *подписного листа*, а не самой подписи избирателя. В процессе судебного рассмотрения были представлены в качестве свидетелей семь граждан Российской Федерации, подписи которых, в силу различных причин, были признаны недостоверными и (или) недействительными. В открытом судебном заседании эти граждане под присягой подтвердили подлинность своих подписей. Тем самым эти свидетельские показания, не опровергнутые в суде сторонами, приобрели силу юридических доказательств. Суд первой

инстанции даже не упоминает об этом в судебном решении и не дает юридической оценки этому факту, декларируя, но фактически не осуществляя проверку подписных листов на основании п. 7 ст. 38 ФЗ № 67.

4. Правоприменение избирательного законодательства судом апелляционной инстанции

Гражданин N в обоснование подачи апелляционной жалобы представил следующие доводы.

«1. Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее – Федеральный закон № 67) закрепляется правовая обязанность субъекта Российской Федерации по отношению к муниципальному уровню власти.

В пункте 8 статьи 37 названного закона фиксируется: “Форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, порядок его заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются законом субъекта Российской Федерации”.

Следует отметить, что Федеральный закон № 67 относится к актам публичного права, законодательная идеология которого строится по принципу: “разрешено лишь то, что разрешено”.

На основании Федерального закона № 67 в Омской области был принят Закон Омской области от 07.07.2003 № 456-ОЗ “О выборах в органы местного самоуправления Омской области” (далее Областной закон № 456), в котором ни одна из директив федерального законодателя не получила своего установления, что подтверждается пунктом 11 статьи 24:

“11. Положения настоящего Закона, определяющие порядок заполнения и заверения подписных листов, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и недействительными, распространяются на отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов членов выборного органа местного самоуправления”.

Это определяет существование следующих юридических фактов.

Во-первых, Областной закон № 456 не исполнил требования Федерального закона № 67 и не установил форму подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, порядок его

заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными.

Во-вторых, Областной закон № 456 “О выборах в органы местного самоуправления Омской области”, подчеркиваю “в органы местного самоуправления”, начинает распространять неустановленные положения на “отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов членов выборного органа местного самоуправления” (п. 11 ст. 24).

В-третьих, неустановленность и неурегулированность этих положений в Областном законе № 456 привела к тождеству между порядком проверки подписных листов и порядком проверки подписей избирателей.

На практике есть порядок проверки подписных листов, определенный Решением Омской городской избирательной комиссии от 15 июня 2017 года № 10-47. Заметим, что Федеральный закон № 67 подобной правовой категории, как “порядок проверки подписных листов”, не относит к обязанности субъекта РФ. В то же время, требование об установлении порядка проверки подписи избирателя и оснований признания подписи избирателя недостоверной и (или) недействительной, не исполнено Омской областью.

В-четвертых, директивное требование Федерального закона № 67 субъектом РФ не исполнено, а не установленная данным законом категория “порядок проверки подписных листов” утверждается неуправомоченным органом – Омской городской избирательной комиссией (решение от 15 июня 2017 года № 10-47).

В-пятых, Областной закон № 456, кроме неисполнения требований Федерального закона, вносит путаницу в правоприменение. В пункте 11 статьи 24 он фиксирует формулу “недостоверные и недействительные подписи”, в подпункте г.1 пункта 17 статьи 24 закрепляет формулу “недостоверные и (или) недействительные подписи”, а в подпункте “д” пункта 17 статьи 24 употребляется понятие “достоверных подписей”. Это порождает субъективизм и произвольность в деятельности избирательных комиссий, непосредственно влияющих на реализацию права гражданина РФ избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.

Вывод: Областной закон № 456, не установив форму подписного листа, порядок его заполнения и заверения и особенно порядок проверки подписи избирателя и основания признания подписи избира-

теля недостоверной и (или) недействительной, напрямую нарушает право гражданина РФ избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.

В этой связи считаю необходимым применить Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” (далее – Федеральный закон № 138).

В статье 1 Федерального закона № 138 закрепляется: “Настоящий Федеральный закон применяется при нарушениях конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях, если: ... в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан, проживающих на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования”. Также в пункте 2 указанной статьи фиксируется: “Настоящий Федеральный закон применяется в целях защиты конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления”.

В статье 23 “Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” закрепляется порядок проверки подписи, дифференцируется фальсифицированная подпись (умышленная форма вины) от фактической ошибки в подписи избирателя (неумышленная форма вины), устанавливается, что фальсифицированная подпись является недействительной и недостоверной, а при совершении фактической ошибки при подтвержденной подлинности этой подписи, подпись признается действительной и достоверной, подтверждая тем самым, что именно подлинность подписи определяет приоритет в реализации права гражданина РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Так: “Фактические ошибки, исправления, помарки не могут быть основанием для признания подписи недействительной в ходе проверки или при подсчете подписей при условии отсутствия доказательств фальсифицированности подписи

или принадлежности ее гражданину, не являющемуся избирателем данного округа” (абзац 12 статьи 23).

2. При рассмотрении дела в соответствии с пунктом 7 статьи 38 Федерального закона № 67 Октябрьский районный суд провёл повторную проверку 7 подписей избирателей, из 26-ти признанных Октябрьской окружной избирательной комиссией № 8 недействительными и (или) недостоверными.

Были допрошены свидетели...

Достоверность и действительность семи вышеуказанных подписей избирателей не были опровергнуты в процессе судебного разбирательства.

Таким образом, количество достоверных подписей, представленных кандидатом в окружную избирательную комиссию, возрастает до 219, при необходимых 217 (решение Омской городской избирательной комиссии от 01.06.2017 г. № 9-35), что является достаточным для регистрации кандидата в депутаты Омского городского Совета шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 16».

Судебная коллегия по административным делам Омского областного суда рассмотрела в судебном заседании 23 августа 2017 г. дело по апелляционной жалобе *гражданина N* на решение Октябрьского районного суда города Омска от 16 августа 2017 года, которым административное исковое заявление *гражданина N* об оспаривании решения Октябрьской окружной избирательной комиссии № 8 по выборам депутатов Омского городского Совета шестого созыва оставлено без удовлетворения.

Рассмотрим ряд принципиальных положений, изложенных судом в апелляционном определении. Истец на заседаниях окружной избирательной комиссии № 8, Октябрьского районного суда и апелляционной инстанции Омского областного суда утверждал, что Омская область, приняв в целом ОЗ № 456, не исполнила важнейшие требования, предусмотренные последним абзацем п. 8 ст. 37 ФЗ № 67: «Форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, порядок его заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются законом субъекта Российской Федерации».

В самом апелляционном определении вышеуказанное положение подтверждается:

«Порядок сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов, требования к изготовлению подписных листов, внесение необходимых сведений в подписной лист и его заполнение, а также необхо-

димость соблюдения требований к форме подписного листа определены положениями ст. 37 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ. Основания признания подписи недействительной закрепляются в п. 6.4. настоящего Федерального закона.

В силу п. 6 ст. 23 Закона Омской области от 07.07.2003 № 456 подписные листы для сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на должность главы муниципального образования изготавливаются и оформляются по форме, согласно приложению 6 к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования – согласно приложению 8 к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, в поддержку выдвижения списка кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования – согласно приложению 7.1 к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Подписные листы с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления изготавливаются и оформляются по форме, установленной в приложении № 2 к настоящему Закону.

Вопросы формы подписных листов, проверки подписных листов, признания подписей недействительными являются урегулированными как на федеральном, так и на региональном уровне. Доводы жалобы об обратном подлежат отклонению» (с. 6–7).

Приведенная позиция не нуждается в дополнительных комментариях.

В связи с тем, что ОЗ № 456 не урегулировал вопросы в части установления законом субъекта Российской Федерации: «форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, порядок его заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными...», – истец, исходя из положений п. 1–2 ст. 1 ФЗ № 138, обратился в суд с иском заявлением о необходимости применения соответствующих норм указанного федерального закона, и в частности ст. 23 «Проверка подлинности подписей» Временного положения. На что в своем решении апелля-

ционная инстанция ответила: «Довод о необходимости применения к настоящим правоотношениям нормы Федерального Закона от 26.11.1996 № 138-ФЗ “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” получил надлежащую правовую оценку в решении, оснований не соглашаться с которой у судебной коллегии не имеется... Таким образом, доводы апелляционной жалобы основаны на неправильном толковании норм материального права, а потому не могут повлечь отмену либо изменение правильного решения суда первой инстанции» (с. 6–7). В данной ситуации судом допущена очевидная логическая ошибка, заключающаяся в подмене понятий.

Хотелось бы рассмотреть еще один аргумент апелляционной инстанции: «Доводы административного истца о том, что данные ошибки носят технический характер, являются описками, судом в качестве свидетелей допрошены 7 избирателей, требуемые законом сведения об избирателях, сборщике подписей не препятствуют достоверному установлению их личностей судом, отклоняются, поскольку требования законодателя применительно к изложению в подписных листах сведений об избирателях обязательны для исполнения каждым кандидатом, носят строго формальный характер и поэтому не позволяют отнести их нарушение к категории несущественных. Иное означало бы прямое нарушение принципа равенства всех кандидатов в их правах и обязанностях, установленного п. 1 ст. 39 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ» (с. 3).

Окружная избирательная комиссия № 8 просто отказалась заслушать свидетелей кандидата, подписи которых были признаны недостоверными и (или) недействительными. Суд первой инстанции допросил под присягой семь свидетелей, подписи которых были признаны недостоверными и (или) недействительными, но в своем решении умолчал об этом. Суд апелляционной инстанции уклонился от решения вопроса о семи допрошенных под присягой свидетелях, подписи которых были признаны недостоверными и (или) недействительными. Аргументы, которые были приведены судом, – это игнорирование проблемы. Ссылка на то, что семь граждан Российской Федерации, обладающие конституционным правом избирать и быть избранными в органы мест-

ного самоуправления и подтвердившие под присягой подлинность своих подписей, могут нарушить чьи-то права, представляется несостоятельной.

В процессе выборов депутатов Омского городского Совета шестого созыва 10 сентября 2017 г. гражданами-самовыдвиженцами в суды было подано несколько десятков исковых заявлений о нарушении их избирательных прав. А что же делать с этим неравенством прав? Значит, где-то внутри существует системная проблема, которую следует решать, а не отмахиваться.

5. Правоприменение избирательного законодательства судом кассационной инстанции

28 августа 2017 г. *гражданином N* была подана кассационная жалоба, в которой ставился вопрос о передаче жалобы с делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Омского областного суда для отмены судебных актов и принятия нового судебного постановления. В соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 323 КАС РФ⁵ по результатам изучения кассационной жалобы судья вынес определение об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, мотивируя это следующим:

«Так, в соответствии с пунктом “н”, части 1 статьи 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в силу ч. 2 ст. 76 Конституции РФ издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о выборах составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации.

12.06.2002 в Российской Федерации был принят Федеральный закон № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации” (далее Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ).

⁵ Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

В соответствии с пунктами 1, 2 и 6 статьи 1 указанного Федерального закона настоящим законом определяются основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Этот закон имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

Федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону. Если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации, иной нормативный правовой акт о выборах и (или) референдуме противоречат настоящему Федеральному закону, применяются нормы настоящего Федерального закона» (с. 3–4).

В этом и есть смысл обращения *гражданина N* в различные судебные инстанции. С одной стороны, есть действующий ФЗ № 138, в преамбуле которого закреплено: «Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые нормы, обеспечивающие реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях нарушения указанных прав». То есть здесь речь идет о самой гарантии обеспечения конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. С другой стороны, ФЗ № 67 в последнем абзаце п. 8 ст. 37 закрепляет, что «...форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, порядок его заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются законом субъекта Российской Федерации». При этом уже действует ФЗ № 138, специально обеспечивающий гарантию конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. И с третьей – существует ОЗ № 456, который не урегулировал требование последнего абзаца п. 8 ст. 37 ФЗ № 67.

Налицо правовая коллизия, которую *гражданин N* предложил судам различных инстанций разрешить, исходя из его конституционного права избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, в связи с тем, что стратегическая функция судебной власти в системе разделения властей состоит в удержании двух других (законодательной и исполнительной) в конституционном пространстве Российской Федерации. Уникальность этой коллизии проявляется в том, что соответствующие контрольно-надзорные и судебные органы не зафиксировали факт противоречия между ОЗ № 456 и ФЗ № 67, хотя п. 2 ст. 1 ФЗ № 138 напрямую закрепляет то, что основанием его применения является неурегулированность даже в части законом субъекта Российской Федерации тех правоотношений, которые касаются гарантий обеспечения конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Налицо неурегулированность вышеуказанных правоотношений между ОЗ № 456 и ФЗ № 67. Но применить положения ФЗ № 138, по решению судов, тоже невозможно.

Определение об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции не разрешило коллизии: «...системное толкование сферы применения данных нормативных правовых актов свидетельствует о том, что при проведении выборов в органы местного самоуправления в Омской области применяется Закон Омской области от 07.07.2003 № 456-ОЗ “О выборах в органы местного самоуправления Омской области”, а также Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”; при этом нормативный правовой акт субъекта *не может противоречить* (курсив мой. – А. Б.) названному федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ» (с. 5).

Суд в приведенной цитате оперирует бесспорными утверждениями, не относящимися, однако, к существу проблемы. При этом в определении даже не упоминаются свидетельские показания, данные под присягой в суде первой инстанции, подтверждающие подлинность подписей, признанных недостоверными и (или) недействительными окружной избирательной комиссией № 8. В этом и цель нашего исследования – показать отношение к волеизъявлению гражданина Российской Федерации, к его конституционному праву избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.

Кассационная жалоба *гражданина N* в Верховный Суд РФ определением Верховного суда от 4 сентября 2017 г. № 50-КФ17-734 была отклонена. Вопросы о правоприменении ФЗ № 138 и свидетельских показаниях граждан Российской Федерации, данных под присягой в суде, вообще не рассматривались. На этом закончилось наше специальное ис-

следование судебной версии практики правоприменения избирательного законодательства в условиях выборов в Омский городской Совет шестого созыва 10 сентября 2017 г.

В завершение автор благодарит за техническое содействие Л.А. Ланшакову, Ю.С. Дьякову и Е.В. Мякишеву.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Егоров С.Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации / С.Н. Егоров. – М.: РУДН, 2011. – 254 с.
2. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография / Е.И. Колюшин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 384 с.
3. Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития / П.А. Астафичев. – Орел: ОРАГС, 1999. – 201 с.
4. Бондарь Н.С. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н.С. Бондарь, А.А. Джаярян. – М.: Формула права, 2005. – 336 с.
5. Зиновьев А.В. Избирательная система России: теория, практика и перспективы / А.В. Зиновьев, И.С. Поляшова. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 359 с.
6. Белоновский В.Н. Представительство и выборы в России с древнейших времен до XVII века: (Теория, история, практика) / В.Н. Белоновский, А.В. Белоновский. – М.: ПРИОР, 1999. – 304 с.
7. Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / В.Н. Белоновский; под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 512 с.
8. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации / М.С. Матейкович. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 304 с.
9. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2015. – 680 с.

REFERENCES

1. Egorov S.N. *The institutionalization of the electoral process in the political system of the Russian Federation*. Moscow, PFUR Publ., 2011. 254 p. (In Russ.).
2. Kolyushin E.I. *Elections and suffrage in the mirror of court decisions*, Monograph. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2012. 384 p. (In Russ.).
3. Astafichev P.A. *The electoral law of Russia: modern state and prospects of development*. Orel, ORAGS Publ., 1999. 201 p. (In Russ.).
4. Bondar N.S. Dzhagaryan A.A. *The constitutional value of electoral rights of citizens of Russia*. Moscow, Formula prava Publ., 2005. 336 p. (In Russ.).
5. Zinoviev A.V., Polyashova I.S. *Electoral system of Russia: theory, practice and prospects*. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2003. 359 p. (In Russ.).
6. Belonovsky V.N., Belonovsky A.B. *Representation and elections in Russia from ancient times to the 17th century: (Theory, history, practice)*. Moscow, PRIOR Publ., 1999. 304 p. (In Russ.).
7. Belonovsky V.N. *Offense and legal responsibility in the electoral law. Historical practice and modernity*, Edited by Prof. A.S. Prudnikov. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2005. 512 p. (In Russ.).
8. Mateikovich M.S. *Protection of electoral rights of citizens in the Russian Federation*. Moscow, MGU Publ., 2003. 304 p. (In Russ.).
9. Avakyan S.A. (Ed.) *The right to elect and be elected in the Russian political realities: the major constitutional and legal problems*, Educational-methodical complex. Moscow, Yustitsinform Publ., 2015. 680 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бутаков Александр Владимирович – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: magistr25@inbox.ru
SPIN-код: 9843-0789; AuthorID: 683256

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бутаков А.В. Местное самоуправление: практика правоприменения избирательного законодательства / А.В. Бутаков // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 4. – С. 96–111. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(4).96-111.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Alexander V. Butakov – Doctor of Law, Professor, Department of Theory and History of State and Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: magistr25@inbox.ru
SPIN-code: 9843-0789; AuthorID: 683256

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Butakov A.V. Local self-government: practice of electoral legislation enforcement. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 4, pp. 96–111. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(4).96-111. (In Russ.).