

ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА ЕФИМЕНКО

*старший преподаватель кафедры государственного и административного права СПбГУ,
кандидат юридических наук*

e.efimenko@spbu.ru

ПРИЗНАНИЕ ПОДПИСЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ПОДДЕРЖКУ ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТА (СПИСКА КАНДИДАТОВ) НЕДОСТОВЕРНЫМИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

В статье анализируются проблемы установления достоверности подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов и оспаривания решений избирательных комиссий, основанных на выводах экспертов о выполнении представленных для регистрации подписей не поименованными в подписных листах избирателями, а иными лицами. Опираясь на решения Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации, автор констатирует, что практика рассмотрения судами соответствующих дел имеет признаки формального подхода к осуществлению правосудия и не обеспечивает эффективного восстановления прав кандидатов.

Ключевые слова: регистрация кандидата (списка кандидатов), избирательная комиссия, рабочая группа избирательной комиссии, проверка подписных листов, проверка подписей избирателей, недостоверные подписи, подлиси, выполненные одним лицом от имени другого лица, заключение эксперта, решение об отказе в регистрации кандидата, ЕСПЧ, КС РФ, произвольное решение, возможность обжаловать решение избирательной комиссии и выводы рабочей группы, судебная экспертиза

Интерес российских исследователей к проблемам подготовки и проведения выборов, оставаясь стабильно высоким, периодически получает дополнительные стимулы в виде электоральных событий федерального масштаба, а также актов внутригосударственных или наднациональных органов, интерпретирующих содержание избирательных прав, конкретизирующих круг их носителей и в целом расширяющих представление об институтах избирательного права. К числу таковых следует отнести и решения Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ, Страсбургский суд), обращенные к правопорядку зарубежных стран, поскольку их анализ зачастую



позволяет зафиксировать присутствие явлений, аналогичных полагаемым европейским органом конвенционного контроля небесспорными, в российской правоприменительной практике и оценить необходимость упреждающей ее корректировки.

Заявленная тема исследования не позволяет обойти вниманием постановление от 11.06.2015 по делу «Тагиров против Азербайджана» (далее — постановление ЕСПЧ)¹, содержащее ряд примечательных наблюдений и выводов по результатам предпринятого ЕСПЧ анализа национального законодательства и деятельности уполномоченных субъектов в сфере регистрации лиц, претендующих на получение депутатских мандатов по итогам выборов, в качестве кандидатов. При этом особый интерес в силу известного сходства подходов к регулированию соответствующих отношений в России и Азербайджанской Республике представляет обращение Страсбургского суда к проблемам установления достоверности подписей, собранных в поддержку выдвижения кандидатов, и оспаривания решений избирательных комиссий, базирующихся на выводах экспертов о выполнении представленных претендентами подписей не поименованными в подписных листах избирателями, а иными лицами.

Заявитель по указанному делу в 2010 г. претендовал на участие в выборах депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики в качестве независимого кандидата. Успешность его самовыдвижения должно было гарантировать представление в окружную избирательную комиссию 12 подписных листов с 600 подписями поддерживавших его избирателей при минимально необходимых в соответствии с национальным Избирательным кодексом 450 действительных подписях, однако в регистрации кандидату было отказано.

Как следует из обстоятельств дела и доводов сторон в их изложении ЕСПЧ, решение по рассматриваемому вопросу уполномоченная комиссия принимала, опираясь на выводы двух экспертов, участвовавших в проверке представленных подписей специально сформированной рабочей группой, о выполнении 172 подписей одними и теми же лицами, а также о неполноте сведений об адресах нескольких десятков избирателей. При этом вопреки предписаниям национального законодательства заявитель не был извещен о заседании рабочей группы, что лишило его возможности присутствовать на нем и дать необходимые пояснения относительно существа выявленных недостатков. Заключение экспертов были предоставлены кандидату с опозданием и лишь по специальному требованию (п. 10–12 постановления ЕСПЧ).

Решение окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидат обжаловал в Центральную избирательную комиссию (ЦИК) Азербайджанской Республики, приложив к обращению письменные заявления 91 избирателя из числа тех, чьи подписи были признаны недействительными, о собственноручном выполнении подписей, а также фотокопии удостоверений личности ряда избирателей, устраняющие сомнения относительно места их постоянного проживания. Эти сведения, по мнению заявителя, позволяли удостовериться в действительности достаточного для регистрации количества подписей (п. 14 постановления ЕСПЧ).

¹ См.: постановление ЕСПЧ от 11.06.2015 по делу *Tahirov v. Azerbaijan* (жалоба № 31953/11). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155093>.

Для проверки представленных подписей ЦИК организовала собственную рабочую группу, на заседание которой кандидат вновь не был приглашен. На этот раз эксперты отказали в действительности 178 подписям², и ЦИК, опираясь на полученные результаты, отклонила жалобу заявителя. При этом рассмотрение дела кандидата состоялось без его участия, а представленные им материалы при вынесении решения не учитывались (п. 15–17 постановления ЕСПЧ).

Решение по своей жалобе кандидат оспорил в Апелляционный суд Баку, отметив, в частности, что обе избирательные комиссии опирались лишь на предположения экспертов о возможной фальсификации подписей, а ЦИК отказалась принять во внимание заявления избирателей, подтверждавшие их аутентичность, однако его жалоба также была оставлена без удовлетворения. При этом, как следует из постановления ЕСПЧ по анализируемому случаю, в своем решении национальный суд ограничился воспроизведением актов обеих избирательных комиссий, цитированием положений Избирательного и Гражданского процессуального кодексов Азербайджанской Республики без объяснения их относимости к фактическим обстоятельствам дела и отклонил доводы заявителя без приведения соответствующих аргументов. Последующую жалобу кандидата со ссылками, в частности, на несправедливое судебное разбирательство, Верховный суд признал необоснованной (п. 19, 20, 22 постановления ЕСПЧ).

Рассматривая вопрос о том, была ли проверка соблюдения предъявляемых к кандидатам требований проведена способом, обеспечивающим достаточные гарантии против произвола, ЕСПЧ принял во внимание доклад Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе³, содержащий сведения о многочисленных случаях отказов в регистрации кандидатам, выдвинутым оппозиционными партиями, и кандидатам-самовыдвиженцам вследствие незначительных технических огрехов и без надлежащей оценки пропорциональности подобных мер реагирования допущенным нарушениям, о практике чрезмерно оперативного рассмотрения ЦИК жалоб на такие решения без предоставления кандидату возможности присутствовать на ее заседаниях, об устойчивом нежелании ЦИК и внутригосударственных судов исследовать представляемые подателями соответствующих жалоб доказательства и отсутствию в принимаемых ими решениях необходимой аргументации, а также упомянул о многочисленных обращениях, поступивших в Суд после парламентских выборов 2010 г. (п. 60–62 постановления ЕСПЧ).

В постановлении ЕСПЧ подчеркивается, что отсутствие четкой и достаточной информации о профессиональной квалификации экспертов и критериях формирования рабочих групп по проверке подписных листов является фактором, который может

² Один из привлеченных к проверке экспертов посчитал, что в пределах каждой из 45 групп подписей, объединяющих 217 подписей избирателей, подписи выполнены одним и тем же лицом. Сказанное позволяло признать аутентичной лишь одну подпись в каждой группе с признанием недействительными остальных 172. Еще 6 подписей были сочтены недействительными по иным причинам.

³ Текст доклада представлен на сайте Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/111364>.



серьезно подорвать доверие к справедливости процедуры регистрации кандидатов и выборов в целом. Более того, отметив, что эксперты, заключения которых были положены в основу решений обеих избирательных комиссий по вопросу о возможности регистрации заявителя в качестве кандидата, указывали лишь на вероятность выполнения подписей одними и теми же лицами и не оценивали, сколь высока была такая вероятность, чем объективно не исключалась и аутентичность представленных подписей, Страсбургский суд пришел к выводу, что право заявителя баллотироваться на выборах не может быть поставлено в зависимость от вероятности и уклончивых суждений, а должно определяться ясными критериями соответствия условиям выдвижения (п. 64, 65 постановления ЕСПЧ).

Констатируя, что по ознакомлении с позициями экспертов рабочие группы избирательных комиссий, равно как и сами комиссии, не предприняли дальнейших мер по установлению аутентичности подписей, хотя и имели такую возможность, включая предусмотренное актом ЦИК право получать дополнительную информацию от кандидатов и иных лиц, в том числе избирателей, ЕСПЧ оценил соответствующие решения о дисквалификации подписей в поддержку выдвижения кандидатов как произвольные (п. 65 постановления ЕСПЧ).

Особого упоминания удостоилось и то обстоятельство, что, несмотря на попытки кандидата опровергнуть обоснованность отказа в регистрации ссылками на соответствующие документы, ЦИК проигнорировала представленные им заявления 91 избирателя о собственноручном выполнении подписей, признанных недействительными, а внутригосударственные суды уклонились от исследования признаков произвольности в решениях электоральных органов, продемонстрировав тем самым отсутствие должной «заботы о поддержании принципа верховенства права» (п. 69, 70 постановления ЕСПЧ). Соответственно, постановил ЕСПЧ, заявителю не были обеспечены достаточные гарантии с тем, чтобы предотвратить принятие произвольного решения об отказе в регистрации в качестве кандидата на выборах, а в его деле нарушенными оказались требования ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (п. 72 постановления ЕСПЧ).

Результаты предпринятых Страсбургским судом изысканий, а также его суждения относительно существа допущенных в вышеуказанном деле нарушений уже положены им в основу ряда решений по сходным жалобам, в которых несостоявшиеся кандидаты указывали на факты исследования представленных подписей рабочей группой, состоявшей из школьного учителя физкультуры, сотрудников органа статистики и подразделения полиции, занимающегося выдачей документов, удостоверяющих личность⁴, на нежелание окружных комиссий принимать дополнительные меры для проверки подписей, включая опрос избирателей, произвольно избранных из числа тех, чьи подписи вызывали сомнения, а также на заведомую неоднозначность результатов исследования подписей рабочими группами окружных и Центральной избирательных комиссий, которые выявляли различные основания для

⁴ См.: п. 11 постановления ЕСПЧ от 22.10.2015 по делу *Annagi v. Azerbaijan* (жалоба № 2204/11). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157962>.

признания одних и тех же подписей недействительными⁵. При этом в каждом таком случае ЕСПЧ особо подчеркивал отказ электоральных органов и судов учитывать относящиеся к делу и существенные для его разрешения доказательства, представленные кандидатами в попытках оспорить выводы экспертных групп касательно аутентичности подписей избирателей.

Отечественная правоприменительная обстановка выглядит на соответствующих участках немного более благополучной, нежели практика государства, чьи усилия на поприще совершенствования избирательного законодательства и деятельности вовлеченных в избирательный процесс субъектов с незavidным постоянством удастаиваются критических отзывов Комитета министров Совета Европы⁶. Однако, как показывает анализ решений судов общей юрисдикции⁷ за период с 2011 по 2015 г.⁸, многие из упомянутых ЕСПЧ сомнительных аспектов практики проверки подписей избирателей и последующего обжалования обусловленных результатами такой проверки решений об отказе в регистрации кандидатов характерны и для Российской Федерации.

Прежде всего напомним, что российское законодательство обязывает к сбору подписей избирателей как при самовыдвижении кандидатов, так и при выдвижении кандидатов (списков кандидатов) избирательными объединениями с изъятиями для случаев, когда результаты прежнего участия в выборах депутатов представительных органов определенного уровня подтверждают наличие у таких объединений и, соответственно, у выдвигаемых ими кандидатов необходимой поддержки электората⁹. Число подписей, предъявление которых выступает одним из условий регистрации кандидата (списка кандидатов), варьируется сообразно видам выбо-

⁵ См. п. 10 и 13 постановления ЕСПЧ от 17.12.2015 по делу *Bagirov and others v. Azerbaijan* (жалобы № 17356/11, 30504/11, 31959/11, 31996/11, 32060/11). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159373>; п. 10 и 12 постановления ЕСПЧ от 17.12.2015 по делу *Vugar Aliyev and others v. Azerbaijan* (жалобы № 24853/11, 28465/11, 28502/11, 31970/11). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159374>; п. 10 и 13 постановления ЕСПЧ от 17.12.2015 по делу *Gasimli and others v. Azerbaijan* (жалобы № 25330/11, 25340/11, 25345/11, 25361/11, 25645/11). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159375>.

⁶ См., напр.: *Namat Aliyev v. Azerbaijan* (жалобы № 18705/06, 08/04/2010–08/07/2010). URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=Aliyev&StateCode=&SectionCode=.

⁷ Тексты судебных актов, ссылки на которые приведены в настоящей статье, размещены на официальных сайтах соответствующих судов судебной системы Российской Федерации. Некоторые материалы также доступны в СПС «КонсультантПлюс». В дальнейшем для сокращения объема материала в сносках приводятся только название суда, номер дела и дата решения.

⁸ Применительно к ВС РФ во внимание принималась вся доступная практика по соответствующим вопросам.

⁹ При проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не превышающей 10 тыс., сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов может не осуществляться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов.



ров и избирательных округов, но количество фактически представленных в избирательную комиссию подписей не может по общему правилу превышать эту величину более чем на 10%.

Общие требования к сбору подписей и заполнению подписных листов определяет Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях), п. 11 ст. 37 которого предусматривает, что свою подпись в подписном листе и дату ее внесения избиратели должны ставить собственноручно, тогда как прочие сведения, в том числе их фамилия, имя, отчество, а также реквизиты документа, удостоверяющего личность, могут фиксироваться в подписном листе лицом, осуществляющим сбор подписей.

Действующее законодательство исходит из необходимости проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей. Последние, в свою очередь, могут быть проверены полностью или в части, составляющей не менее 20% от необходимого для регистрации кандидата (списка кандидатов) количества подписей. По результатам проверки подпись избирателя может быть признана достоверной, недостоверной или недействительной. При этом основанием для констатации недостоверности подписи может выступать только нарушение требования о собственноручном ее выполнении (ее проставление от имени одного лица другим лицом), в то время как прочие дефекты подписных листов могут в соответствующих случаях служить основаниями для признания подписей недействительными.

В системе действующего нормативно-правового регулирования возможность признания подписи недостоверной связывается с получением заключения эксперта (в частности, п. 6.3 ст. 38 Закона об основных гарантиях), что позволяет обратиться к проблемам участия указанных лиц в проверке подписей, собранных в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов).

Согласно п. 3 ст. 38 Закона об основных гарантиях к проводимой избирательными комиссиями проверке могут привлекаться члены нижестоящих комиссий, эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также иных государственных органов¹⁰.

Законодательство не содержит специальных требований к квалификации перечисленных выше лиц, однако в контексте необходимости установления аутентичности подписи интерес представляет позиция ЦИК России, подчеркивающей целесообразность участия в упомянутых выше работах экспертов-почерковедов из территориальных органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности, органов Мини-

¹⁰ Впрочем, ч. 2 ст. 48 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и п. 3 ст. 38 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» особо упоминают о возможности участия в такой проверке граждан на основании гражданско-правовых договоров.

стерства юстиции РФ и т.д.¹¹ Такие эксперты, по мнению ЦИК России, в рамках рассматриваемой деятельности имеют статус специалиста-почерковеда по проверке подписных листов, притом что каждый из них должен являться экспертом-почерковедом государственного судебно-экспертного учреждения (экспертного подразделения) и иметь право самостоятельного производства судебных почерковедческих экспертиз¹².

Избирательное законодательство гарантирует кандидатам, представившим необходимое для регистрации количество подписей избирателей, их уполномоченным представителям (доверенным лицам), уполномоченным представителям (доверенным лицам) избирательных объединений, выдвинувших кандидата (список кандидатов) и представивших необходимое для регистрации количество подписей избирателей, право присутствовать при проведении проверки подписей, в том числе при их выборке, а также закрепляет необходимость извещения кандидатов и уполномоченных представителей избирательных объединений о такой проверке. В то же время в действительности эти гарантии далеко не всегда реализуются должным образом. В частности, известные трудности для последующей судебной оценки создает практика исследования подписей избирателей поименованными выше специалистами (экспертами) вне специально отведенных для этого помещений. Например, несмотря на то что лишь в единичных случаях законодательные акты, регламентирующие соответствующую деятельность, прямо закрепляют право избирательных комиссий направлять подписные листы в специализированные учреждения органов внутренних дел для установления достоверности подписей избирателей, подтверждения факта собственноручного проставления подписи избирателем¹³, уполномоченные комиссии нередко поступают так по собственному почину. О подобных перемещениях подписных листов кандидаты чаще всего не извещаются, а возможность присутствовать при проведении соответствующего исследования им не обеспечивается.

Более того, анализ правоприменительной практики свидетельствует о многообразии подходов к решению вопроса о том, должно ли вышеуказанное исследование полагаться частью процесса проверки подписей избирателей, видом деятельности, протекающей вне рамок собственно проверочных процедур, или даже формой исследования, исключающей необходимость последующей оценки выводов экспертов (специалистов) рабочими группами, которые традиционно создаются избирательными комиссиями для проверки подписных листов. Так, воспроизведенные в реше-

¹¹ Привлечение к проверке подписей экспертов из числа сотрудников коммерческих организаций в правоприменительной практике рассматривается как основание отмены решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, если в его основу положены заключения указанных лиц (например, апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 01.09.2014 по делу № 33-15105/2014).

¹² См., напр.: Методические рекомендации по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации, утвержденные постановлением ЦИК России от 13.06.2012 № 128/986-6 (далее — Методические рекомендации).

¹³ См., напр.: областной Закон Ленинградской области от 15.03.2012 № 20-оз «О муниципальных выборах в Ленинградской области»; Закон Красноярского края от 26.12.2005 № 966-КЗ «О муниципальных выборах в Краснодарском крае»; Закон Краснодарского края от 21.08.2007 № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного собрания Краснодарского края».



нии Советского районного суда г. Воронежа от 20.08.2015 по делу № 2-2876/2015 доводы представителя избирательной комиссии свидетельствуют, что исследование эксперта-почерковеда может рассматриваться как «один из элементов проверки», о котором в отсутствие особых о том указаний в законодательстве можно не уведомлять кандидата, проинформированного о проводимой проверке «в целом»¹⁴. В определении по другому делу Московский областной суд, рассматривавший апелляционную жалобу на решение Сергиево-Посадского городского суда Московской области от 19.08.2013, которым суд первой инстанции согласился с обоснованностью решения территориальной избирательной комиссии об отказе в регистрации соответствующего заявителя кандидатом в депутаты представительного органа муниципального образования, констатировал, что несостоявшийся кандидат действительно не извещался о проверке подписей, «поскольку все 100 процентов подписей избирателей были сразу отправлены для проведения исследования в ЭКЦ ГУ МВД России по Московской области», и что по получении справки об исследовании подписей, составленной специалистами указанного учреждения, рабочая группа перед признанием подписей недостоверными и недействительными сами подписи более не проверяла (собственно, рабочей группой оценивалась «только форма подписных листов»). В то же время суд второй инстанции не обнаружил поводов считать допущенные нарушения избирательного законодательства «существенными и влекущими за собой отмену решения избирательной комиссии, поскольку после сдачи подписных листов кандидатом в Территориальную избирательную комиссию никакие изменения в них уже не могут быть внесены», а потому тот факт, что заявитель «не был извещен и не присутствовал при проведении проверки подписных листов», не мог повлиять на выводы эксперта¹⁵.

Следует заметить, что не вполне, быть может, желанное разнообразие в правоприменительную практику привносит и отсутствие в Законе об основных гарантиях, как, впрочем, и в иных актах электорального законодательства, отчетливых требований к способам оформления выводов соответствующих экспертов (специалистов) по результатам проведенных исследований. При этом, с одной стороны, использование законодателем (например, в описании оснований признания подписи недостоверной) формулировки «заключение эксперта» образует повод предвкусывать появление текста пространного и наукоемкого, а с другой — содержание иных законодательных установлений позволяет считать требование о получении заключения эксперта соблюденным и в случае составления документа, лишь кратко отображающего итоги исследования им подписей. В частности, из действующей редакции п. 3 ст. 38 Закона об основных гарантиях следует, что заключения экспертов могут излагаться (с неизменным соблюдением письменной формы) как в ведомостях проверки подписных листов, так и в иных документах. До вступления в силу Федерального закона от 23.07.2011 № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» даже это скупое описание в Законе об основных гарантиях отсутствовало.

¹⁴ В данном случае кандидат присутствовал при проведении проверки с использованием государственной автоматизированной системы «Выборы», был извещен о предстоящем направлении запросов в территориальный орган Федеральной миграционной службы, но не о привлечении к проверке эксперта-почерковеда.

¹⁵ См.: апелляционное определение Московского областного суда от 28.08.2013 по делу № 33-18468/2013.

Подобный подход сам по себе некоторое время вызывал дискуссии о том, должны ли на упомянутое «заключение эксперта» распространяться требования к содержанию экспертных заключений, предусмотренные процессуальным законодательством, а также Федеральным законом от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». В ряде случаев положительный ответ на этот вопрос полагался едва ли не единственно верным, что, помимо прочего, позволяло критически оценивать возможность оформления по проведению исследования подписей краткой справки о его результатах¹⁶. Практика, впрочем, избрала противоположное направление: 31 марта 2011 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации утвердил постановление¹⁷, в котором констатировал неприемимость положений упомянутого выше Федерального закона к отношениям, связанным с проверкой подписей избирателей (п. 30)¹⁸.

Особую настороженность в контексте упомянутой выше прецедентной практики ЕСПЧ вызывает возможность изложения итогов экспертного исследования подписей избирателей в ведомостях проверки подписных листов. Такая ведомость, будучи «средством определения соблюдения требований законодательства при оформлении подписных листов»¹⁹, представляет собой документ, в котором отмечаются основания (причины) признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными с указанием номеров папки, подписного листа и строки в подписном листе, в которых содержится каждая из таких подписей. В силу упомянутого обстоятельства в случаях, когда специальный акт, отражающий ход исследования, не составляется, в роли заключения эксперта выступает сама подпись эксперта, в том числе эксперта-почерковеда, поставленная в определенной строке рассматриваемой ведомости²⁰. Соответственно, получая, как это предусмотрено п. 7 ст. 38 Закона об основных гарантиях, по итогам проверки подписей избирательной комиссией вышеуказанную ведомость, кандидат (уполномоченный представитель избирательного объединения) едва ли может на ее основании составить уверенное представление о том, как прошло исследование подписей, особенно если он при этом не присутствовал.

Исследователи справедливо отмечают негативное влияние неопределенности в вопросе об объеме освещения экспертом процесса исследования и изложения его результатов на возможность получения должной судебной защиты: в отсутствие единогообразного представления о форме заключения эксперта сложно поставить под

¹⁶ См., напр.: *Белкин А.Р., Пахомов А.В.* Требования к оформлению почерковедческого исследования подписных листов избирательной кампании // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3. С. 21–24. О проблемах, связанных с практикой оформления справок об исследовании, см. также: *Силкина М.М.* Институт экспертизы в избирательном праве: практический аспект // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 1. С. 94–96.

¹⁷ См.: постановление Пленума ВС РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

¹⁸ Ранее ВС РФ также фиксировал этот вывод в отдельных решениях. См., напр.: определение ВС РФ от 22.02.2007 по делу № 2-Г07-3.

¹⁹ *Макарецев А.А.* Избирательный режим в Российской Федерации: монография. М., 2013. С. 210.

²⁰ См., напр.: Методические рекомендации.



сомнение ее соблюдение, а минимальная осведомленность кандидатов (иных уполномоченных лиц) о задействованных экспертом методиках и затраченном на исследование времени затрудняет оценку обоснованности выводов о недостоверности подписей для целей последующего оспаривания решения электоральных органов об отказе в регистрации кандидата (списков кандидатов)²¹.

В свете изложенного интерес представляют редкие попытки уточнить требования к экспертным заключениям по результатам проверки подписей избирателей в региональном законодательстве. Например, согласно п. 10 ст. 40 Закона Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 70-З «О выборах в органы местного самоуправления в Республике Марий Эл», п. 4 ст. 41 Закона Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 72-ОЗ «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Марий Эл», а также ч. 10 ст. 44 Закона Республики Дагестан от 06.07.2009 № 50 «О муниципальных выборах в Республике Дагестан», ч. 3 ст. 35 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 19.06.2009 № 51-ЗАО «О выборах депутатов Законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа» в заключении эксперта указываются: дата, время и место производства экспертизы, основание производства экспертизы, фамилия, имя, отчество эксперта, его образование, специальность, стаж работы, ученая степень и (или) ученое звание, занимаемая должность, вопросы, поставленные перед экспертом, объекты исследования и материалы, представленные для производства экспертизы, данные о лицах, присутствовавших при производстве экспертизы, содержание и результаты исследований с указанием примененных методик, выводы по поставленным перед экспертом вопросам и их обоснование. При этом в последних двух случаях неотъемлемой частью заключения предлагается считать иллюстративные материалы (фотографии, схемы, графики и т.п.), которые могут быть к нему приложены. Впрочем, подобный подход регионального законодателя едва ли решает проблему, поскольку каждое из поименованных выше нормативных предписаний также предусматривает возможность изложения заключения эксперта как в отдельном документе, так и в ведомости проверки подписных листов²².

Демонстрируемая ЕСПЧ убежденность в неспособности вероятностных суждений служить способом опровержения аутентичности подписей позволяет обратить внимание на следующее. В российском электоральном законодательстве вопрос о характере выводов экспертов относительно проставления подписи от имени одного лица другим лицом, которые могут быть положены в основу решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, не решен²³, хотя в соответствующих заключениях нередко выражается *сомнение* в достоверности подписи или констати-

²¹ См. об этом: Прохорова Ю.А. Проблемы использования специальных знаний при исследовании подписных листов в избирательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 2. С. 434–437.

²² Фактически подобное правовое регулирование усугубляет отмеченную выше проблему, поскольку, определяя требования к заключению эксперта, допускает его изложение в ведомости проверки подписных листов, к которой эти требования неприменимы.

²³ В утвержденных ЦИК Методических рекомендациях отмечается, что любые возникающие сомнения в подлинности выполнения избирателем подписи, как, впрочем, и даты ее проставления, трактуются в пользу достоверности (п. 3.1).

руется *возможность* выполнения подписи не избирателем, а иным лицом, т.е. отсутствуют выводы определенные и категоричные.

Предпринятый анализ правоприменительной практики не свидетельствует о единообразии подходов судов общей юрисдикции к решению вопроса о допустимости признания подписей недостоверными в вышеупомянутых случаях. Например, ВС РФ в одном из своих решений не нашел оснований согласиться с судом первой инстанции в том, что «при отсутствии категоричного заключения эксперта 23 подписи не могли быть признаны недостоверными... поскольку подобных требований к заключениям экспертов, привлекаемых к проверке подписных листов, избирательное законодательство не содержит»²⁴. Аналогичного подхода зачастую придерживаются и нижестоящие суды²⁵. В частности, Кировский районный суд города Ярославля в одном из своих решений указал, что вероятностный характер вывода не свидетельствует о его недостоверности, поскольку такие «выводы эксперта представляют собой его обоснованное предположение об устанавливаемом факте»²⁶.

Отсутствие категоричности в суждениях экспертов по вопросу об аутентичности подписей может объясняться особенностями используемых экспертами методик исследования, недостаточностью материала для анализа²⁷, однако значение прав, реализация которых поставлена в зависимость от рассматриваемых обстоятельств, едва ли позволит оценить эти доводы как достаточно убедительные, если у ЕСПЧ появится повод высказываться по такому поводу.

Особого упоминания заслуживает вопрос о возможности вовлечения избирателей в процесс проверки избирательными комиссиями подписей, представленных для регистрации кандидатов (списков кандидатов), поскольку с ответом на него также сопряжен ряд ожиданий вполне очевидного свойства.

Право членов избирательной комиссии опрашивать избирателей, подписи которых проверяются, зафиксировано, например, в ст. 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, сопутствовавшего Федеральному закону от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». До вступления в силу Закона об основных гарантиях, п. 6 ст. 38 которого прямо запрещал установление достоверности подписи избирателя методом их опроса, положения о возможности подобного опроса — как

²⁴ Определение ВС РФ от 19.02.2009 № 86-Г09-3.

²⁵ См., напр.: решение Октябрьского районного суда г. Владимира от 14.02.2011 по делу № 2-1024/2011.

²⁶ Решение Кировского районного суда г. Ярославля от 21.02.2012 по делу № 2-963/12.

²⁷ См., напр.: определение ВС РФ от 22.11.2011 по делу № 75-Г11-9; решение Тамбовского районного суда Тамбовской области от 13.06.2012 по делу № 2-1246/2012.



с вызовом в избирательную комиссию, так и без него — содержались во многих актах избирательного законодательства субъектов Российской Федерации²⁸.

Федеральным законом от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» вышеуказанный запрет был исключен из текста Закона об основных гарантиях, однако последний теперь трактуется в практике как не содержащий предписаний о допустимости проведения опроса лиц на предмет принадлежности им подписей²⁹, и такое истолкование применяется как при поступлении от кандидатов (уполномоченных представителей избирательных объединений) предложений провести устный опрос избирателей, аутентичность подписей которых ставится под сомнение, так и в случаях представления в избирательную комиссию письменных, в том числе нотариально заверенных, заявлений избирателей о собственноручном выполнении подписей³⁰.

Примечательно, что подобное толкование полномочий избирательных комиссий в области проверки подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов), органично сочетается с преобладающим в правоприменительной практике подходом к рассмотрению дел об оспаривании решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) исключительно с позиции оценки законности действий избирательной комиссии: констатируя, что «юридически значимым обстоятельством по делу является именно соответствие данного решения требованиям избирательного законодательства»³¹, суды отмечают отсутствие у избирательной комиссии возможности устанавливать достоверность подписей избирателей методом их опроса и со ссылкой на допустимость подтверждения достоверности подписей только специальными средствами доказыва-

²⁸ См., напр.: п. 8 ст. 33 Закона Приморского края от 19.08.1999 № 62-КЗ «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Приморском крае»; п. 8 ст. 34 Закона Читинской области от 21.06.2000 № 225-ЗЧО «О выборах депутатов Читинской областной Думы»; п. 10 ст. 30 Закона Московской области от 05.07.2001 № 121/2001-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы»; п. 3 ст. 29 Закона Санкт-Петербурга от 24.09.2001 № 627-78 «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга» и т.д.

²⁹ См., напр.: определение ВС РФ от 12.09.2015 № 93-АПГ15-7; апелляционное определение Самарского областного суда от 01.09.2015 № 33-10292/2015; решение Красноуфимского городского суда Свердловской области от 07.02.2012 по делу № 2-226/2012 и т.д.

³⁰ Показательно, что с появлением в Законе об основных гарантиях положений, допускающих проведение опроса депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, поставивших свои подписи в листе поддержки кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, и подачу указанными лицами заявлений, служащих основанием признания сомнительных подписей достоверными (п. 20 ст. 37), судебная практика начала фиксировать попытки настаивать на применении указанных правил и к отношениям, связанным с регистрацией кандидатов (списков кандидатов) по итогам проверки представленных подписей избирателей. Суды в таких случаях констатируют неприменимость соответствующих законоположений по аналогии. См., напр.: определение ВС РФ от 12.09.2015 № 93-АПГ15-6.

³¹ См., напр.: апелляционное определение Ростовского областного суда от 19.08.2015 по делу № 33-13171/2015.

ния — заключениями экспертов — отказывают в удовлетворении ходатайств о вызове в суд избирателей, подписи которых признаны недостоверными, или не учитывают их показания, если они заслушивались в судебном заседании, при вынесении решения³².

Значимым представляется тот факт, что ряд отмеченных выше аспектов правоприменения получил освещение в практике КС РФ, и яркий тому пример — определение от 08.12.2011 № 1629-О-О по жалобам граждан Кондратковой Т.А., Скоркина А.В. и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав указанных граждан положениями п. 4 и 5 ст. 27 Закона г. Санкт-Петербурга от 14.11.2008 № 681-118 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга». Заявители-кандидаты, дела которых суды рассмотрели без вызова в судебное заседание избирателей, чьи подписи были признаны недостоверными, и поддерживавший их Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации ставили конституционность вышеперечисленных законодательных предписаний под сомнение, поскольку полагали, что они ограничивают проверку судом обоснованности экспертного заключения и исключают возможность оспаривания такого заключения в суде со ссылками на свидетельские показания.

КС РФ пришел к выводу, что соответствующие положения регионального законодательства не устанавливают (и не могут устанавливать) правила доказывания в гражданском судопроизводстве, а потому не препятствуют ни вызову в суд свидетелей, ни их допросу, ни совершению иных процессуальных действий по доказыванию или оценке и проверке доказательств, включая заявление ходатайств и назначение судебных экспертиз. При этом, обратившись к природе заключения эксперта по итогам проверки подписей избирателей, Суд констатировал, что оно само по себе не предвещает дисквалификацию подписей избирателей (решение этого вопроса остается за избирательной комиссией), а оспоренные законоположения, соответственно, не определяют доказательственную силу такого заключения для суда и не делают его неопровержимым.

Более того, в очередной раз напомнив судам, что правосудие, сведенное к формальному установлению фактов, умаляет конституционное право на судебную защиту, КС РФ подчеркнул, что правила допустимости доказательств не относят заключение эксперта, привлеченного избирательной комиссией, к тем средствам доказывания, которые в силу ст. 60 ГПК РФ исключают подтверждение обстоятельств дела другими доказательствами. Соответственно, и процессуальное законодательство не лишает суды возможности назначить соответствующую экспертизу при рассмотрении дел об оспаривании решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), хотя и не связывает их обязанностью назначать ее по каждому такому делу и каждому ходатайству о ее проведении, равно как не препятствует (с аналогичными оговорками) и допросу свидетелей в рамках повторной проверки судами подписных листов.

³² См., напр.: решения Советского районного суда г. Орла от 05.08.2015 по делу № 2-2131/2015; Балахнинского городского суда Нижегородской области от 20.08.2015 по делу № 2-1965/2015; апелляционное определение Иркутского областного суда от 03.09.2014 по делу № 33-7452/2014 и т.д.



Универсальный характер правовых позиций, отраженных в рассматриваемом решении, КС РФ подтвердил в более поздних определениях от 17.02.2015 № 335-О и от 10.02.2016 № 216-О, распространив, в частности, выводы, полученные на основе анализа положений законодательного акта Санкт-Петербурга, на избирательное законодательство в целом, а также на дела, связанные с доказыванием действительности подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов). Высказывания Суда, базирующиеся на положениях процессуального законодательства, также сформулированы весьма недвусмысленно. Однако практика и в настоящее время преимущественно идет по пути отрицания возможности вызова в суд избирателей, подписи которых признаны недостоверными, поскольку достоверность подписей «подлежит доказыванию иными средствами доказывания»³³, а их недостоверность «не может быть опровергнута какими-либо иными средствами доказывания, в том числе показаниями избирателей»³⁴.

Впрочем, и то, что свидетели заслушиваются судом, не гарантирует последующий учет их показаний при принятии решения по делу. Например, в деле об оспаривании решения избирательной комиссии, отказавшей кандидату в регистрации вследствие признания 7 из представленных им 14 подписей недостоверными и недействительными, суд критически оценил показания каждого из 7 выступавших в заседании избирателей, поскольку все они «заинтересованы в исходе дела, являются соседями, давними знакомыми или общаются по служебной линии»³⁵. В некоторых случаях суды полагают возможным отказывать показаниям свидетелей в самодостаточности со ссылкой на то, что пояснения избирателей о собственноручном выполнении подписей не подтверждены другими доказательствами³⁶.

Помимо изложенного предпринятый анализ судебной практики свидетельствует о том, что на вопрос о возможности назначения судебной экспертизы по делу об оспаривании решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) дается преимущественно отрицательный ответ. При этом вопреки позициям КС РФ суды считают, что неприменимость положений Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» к отношениям, связанным с проверкой подписей избирателей, распространяется на стадию оспаривания решений избирательных комиссий по соответствующим вопросам. Такого подхода придерживается, в частности, ВС РФ³⁷.

В целом оценка влияния определения КС РФ от 08.12.2011 № 1629-О-О на правоприменительную практику выглядит не слишком обнадеживающей: в единственном об-

³³ Апелляционное определение Иркутского областного суда от 24.08.2015 по делу № 33-7924/15.

³⁴ Апелляционное определение Самарского областного суда от 28.08.2015 по делу № 33-10071/2015.

³⁵ Решение Балахнинского городского суда Нижегородской области от 20.08.2015 по делу № 2-1960/2015.

³⁶ См., напр.: решение Лермонтовского городского суда Ставропольского края от 16.02.2012 по делу № 2-77/2012.

³⁷ См., напр.: определения ВС РФ от 12.09.2015 № 93-АПГ15-6, от 01.12.2011 № 56-Г11-41.

наруженном решении, содержащем отсылки к нему, отказ суда общей юрисдикции в вызове свидетелей обоснован тем, что кандидат не обеспечил их явку, а в назначении экспертизы — тем, что КС РФ не сформулировал правовой позиции об обязанности суда назначать судебную экспертизу по каждому делу и каждому ходатайству о ее проведении³⁸.

Принимая во внимание изложенное ранее, приходится констатировать, что практика признания подписей избирателей недостоверными и последующего оспаривания решений избирательных комиссий, обусловленных выводами о недостоверности представленных подписей, не свободна от недостатков, не отличается единообразием и по ряду направлений развивается с минимальным учетом относимых правовых позиций КС РФ. Представляется, что реализуемый подход к правоприменению демонстрирует признаки формального отношения к осуществлению правосудия, не обеспечивает должной защиты избирательных прав и их эффективного восстановления в случае нарушения.

Следует отметить, что ЕСПЧ считает существование внутренней системы эффективного рассмотрения индивидуальных жалоб по вопросам, связанным с избирательными правами, одной из существенных гарантий свободных и справедливых выборов, а саму эту систему — обеспечивающей эффективное осуществление индивидуальных прав избирать и быть избранным и поддерживающей общее доверие к администрированию государством избирательного процесса. Такая система, по мнению Суда, составляет важное средство исполнения государством следующего из ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод позитивного обязательства по проведению демократических выборов, которое, как и гарантированные этим положением индивидуальные права, оставалось бы иллюзорным, если бы на всем протяжении избирательного процесса конкретные примеры, указывающие на необеспечение демократических выборов, не подлежали обжалованию лицами в компетентном внутригосударственном органе, способном эффективно рассмотреть вопрос³⁹.

Соответственно, сформулированные ЕСПЧ и КС РФ правовые позиции задают национальной правоприменительной практике вполне определенные ориентиры для совершенствования. При этом накопленный Страсбургским судом массив суждений по соответствующим вопросам в совокупности с очевидными признаками сходства элементов зарубежного электорального процесса, получивших его негативную оценку, и тенденций реализации отечественного избирательного законодательства уполномоченными комиссиями и судами позволяют считать перспективы рассмотрения ЕСПЧ жалоб кандидатов, лишенных возможности доказать достоверность представленных для регистрации подписей пригодными для этого способами, не самыми благоприятными для Российской Федерации.

³⁸ См.: апелляционное определение Костромского областного суда от 05.09.2013 по делу № 33-1556.

³⁹ См.: п. 81 постановления ЕСПЧ от 08.04.2010 по делу *Namat Aliyev v. Azerbaijan* (жалоба № 18705/06); п. 69 постановления ЕСПЧ от 08.10.2015 по делу *Gahramanli and others v. Azerbaijan* (жалоба № 36503/11).