



### **СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ БЕЛОВ**

*доцент кафедры государственного и административного права  
юридического факультета СПбГУ, кандидат юридических наук*

*s.a.belov@spbu.ru*



### **ЮЛИЯ АНДРЕЕВНА МЕЛИХОВА**

*студентка СПбГУ*

*melikhova\_yulia@mail.ru*

## **ПРИЗНАНИЕ ВЫБОРОВ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ: КОНФЛИКТ ПРАВОВЫХ ЦЕННОСТЕЙ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ<sup>1</sup>**

В настоящей статье предпринята попытка проанализировать практику судов общей юрисдикции 36 субъектов РФ за 2013–2014 гг. по рассмотрению дел о признании результатов выборов недействительными. Авторы предлагают исследовать данный вид дел с точки зрения конфликта правовых ценностей, который вынуждены разрешать судьи. В статье раскрывается содержание конкурирующих ценностей, а затем на материале конкретных дел рассматриваются последствия ценностного конфликта, влияющего на весь механизм судебного разбирательства и вынесения решения. В заключение предлагается механизм разрешения ценностного конфликта, обеспечивающий уход от безусловного доминирования одной ценности и предполагающий выявление их баланса.

*Ключевые слова: защита избирательных прав, оспаривание итогов голосования, недействительность выборов, конфликт правовых ценностей*

<sup>1</sup> Авторы выражают признательность А.В. Громову, международному эксперту по избирательному праву, советнику по выборам Бюро по дипломатическим институтам и правам человека ОБСЕ, за внимательное прочтение первого варианта статьи и неоценимые замечания по ее доработке.

В современной конституционно-правовой науке проблема конфликта правовых ценностей и необходимости поиска их баланса рассматривается в основном применительно к практике конституционных судов<sup>2</sup>. Именно в конституционных делах выявление баланса ценностей как исходных основ содержания правового регулирования признается особенно важным, поскольку деятельность по оценке законодательных норм на их соответствие одновременно нескольким конституционным принципам, одинаково к ним применимым, требует выхода за рамки догматической юриспруденции и формального толкования. Роль судов, рассматривающих конкретные гражданские, уголовные и административные дела, обычно видится более ограниченной: от них требуется применять нормативные положения, соотнося их юридическую силу и в необходимых случаях осуществляя их толкование, главным образом направленное на выявление воли нормотворческого органа (законодателя). Баланс ценностей предполагается уже найденным в решении законодателя и закрепленным в правовой норме.

В действительности же, рассматривая некоторые категории споров, суды общей юрисдикции сталкиваются с необходимостью взвешивания общих правовых принципов, входящих между собой в конфликт, который зачастую носит фундаментальный характер и вскрывает противоречие базовых правовых ценностей. И хотя суды общей юрисдикции и арбитражные суды, в отличие от КС РФ, не прибегают к ценностной аргументации в своих решениях<sup>3</sup>, они нередко делают ценностный выбор, отдавая предпочтение одним ценностям перед другими, одинаково отраженными в положениях действующего законодательства. Аргументация, опирающаяся на содержание нормативного регулирования, анализ собранных по делу доказательств предопределяются таким ценностным выбором. Формально-логические операции с текстом нормативных актов служат только внешнему обоснованию этого выбора, но не обуславливают его. Главным подтверждением может служить то, что зачастую суды, ссылаясь на доказательства, которые явным образом приводят к какому-либо выводу по существу дела, в решении делают вывод совершенно противоположный.

---

<sup>2</sup> Литература, посвященная ценностям в практике КС РФ, довольно обширна, см.: *Бондаренко К.А.* Баланс конституционных ценностей в практике Конституционного Суда РФ // Проблемы конституционного и муниципального права: сб. науч. тр. М., 2010; *Бондарь Н.С.* Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., 2013; *Васильева Е.Г.* Проблема ценностей в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.iuaj.net/node/216>; *Джагарян А.А., Джагарян Н.В.* Апология ценностного подхода в конституционном праве и правосудии // Юридический мир. 2014. № 2. С. 27–34; *Карасева И.А.* Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда РФ и конституционных судов зарубежных стран: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014; Конституционные ценности в теории и судебной практике: сб. докладов. М., 2009; *Маврин С.П.* Конституционные ценности и их роль в российской правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 3. С. 1–13; и др.

<sup>3</sup> Поиск по ключевым словам «правовые ценности», «баланс ценностей» по базе данных решений судов общей юрисдикции СПС «КонсультантПлюс» и на портале *rospravosudie.com* не позволил выявить акты, в которых проводился бы непосредственный анализ ценностей и выявление их баланса. В некоторых случаях суды ссылаются на выявленный КС РФ баланс конституционных ценностей, изредка называют честь и достоинство правовыми ценностями, не прибегая к сопоставлению их с другими.

Одной из самых ярких и убедительных иллюстраций может служить судебная практика о признании результатов выборов или итогов голосования<sup>4</sup> недействительными. Количество таких дел в судах Российской Федерации исчисляется десятками ежегодно, однако заявители, требующие признания результатов выборов недействительными, редко достигают успеха<sup>5</sup>.

При рассмотрении дел этой категории суды сталкиваются с необходимостью разрешения конфликта двух фундаментальных ценностей, лежащих в основе норм действующего избирательного законодательства: 1) адекватное отражение в итогах голосования и результатах выборов действительной воли и действительного волеизъявления избирателей<sup>6</sup>; 2) определенность в вопросах состава избранного

<sup>4</sup> Действующее российское избирательное законодательство различает «итоги голосования» (данные о количестве поданных голосов за каждую из позиций в избирательном бюллетене) и «результаты выборов» (решение о признании кандидата или кандидатов избранными исходя из итогов голосования). Результаты выборов определяются только на уровне избирательного округа, тогда как итоги голосования — на всех уровнях иерархии избирательных комиссий, начиная с участковой и заканчивая организующей выборы избирательной комиссией. Итоги голосования отражаются в протоколе об итогах голосования, результаты выборов — в решении организующей выборы избирательной комиссии о результатах выборов.

<sup>5</sup> Представленный ниже анализ практики судов общей юрисдикции первой и второй инстанций 36 субъектов РФ в части, касающейся вопросов отмены итогов голосования, результатов выборов, за 2013–2014 гг. охватывает 81 решение. Из них требования о признании выборов недействительными были удовлетворены только в двух. Еще в двух недействительными были признаны итоги голосования на отдельных избирательных участках. Во всех остальных случаях суды ссылались либо на недоказанность фактов нарушений, либо на их несущественность.

<sup>6</sup> Российское законодательство после известного решения КС РФ по жалобе А.М. Траспова (постановление КС РФ от 15.01.2002 № 1-П) различает понятия воли и волеизъявления. Волеизъявление представляет собой внешнее выражение мнения избирателя с помощью процедур голосования и подсчета голосов, воля — само мнение о том, как следует голосовать. Дефекты отражения результатов волеизъявления в итогах голосования носят процедурный характер, и потому законодатель позволяет давать оценку серьезности таких нарушений избирательным комиссиям (п. 1 и 14 ст. 75 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с послед. изм.), тогда как пороки воли связаны с неправомерным воздействием на избирателя в ходе избирательной кампании — незаконной агитацией или принуждением к участию в выборах. Действительность воли, т.е. констатация ее формирования в условиях отсутствия существенного влияния на нее противоправных действий, определяется только судом. К сожалению, суды нередко не видят разницы между этими категориями. Например, в случае неправильного указания партийной принадлежности кандидата представитель избирательной комиссии, а затем и суд в своем решении указывали на то, что волеизъявление избирателей не нарушено (см.: решение Хоринского районного суда Республики Бурятия от 19.03.2014 № 2-122/2014), хотя очевидно, что здесь речь шла о правомерных условиях формирования воли избирателей, а не об адекватности ее выражения в итогах голосования. В отношении другого нарушения, на которое ссылался заявитель в том же деле, все было наоборот. То, что участковые избирательные комиссии не оповестили кандидата о проведении передачи, выбраковки и уничтожения бюллетеней, лишив его возможности присутствовать и проконтролировать правильность этих действий, суд посчитал нарушением, которое не повлияло на действительную волю избирателей, хотя явно речь могла идти только об искажении волеизъявления. Аналогичный подход (признание формальных нарушений искажающими волю избирателей, а нарушений в ходе избирательной кампании — волеизъявление) характерен и для других судов (см.: решения Кумертауского городского суда Республики Башкортостан от 21.01.2014 по делу № 2-127/2014; Сергиево-Посадского городского суда Московской области от 18.12.2013 по делу № 2-5812/2013).

органа и полномочиях избранных должностных лиц, устойчивость подведенных итогов — своего рода *stare decisis*<sup>7</sup> решений об итогах голосования и результатах выборов.

Первая ценность требует от суда восстановления нарушенных избирательных прав и признания результатов выборов недействительными в случае наличия нарушений, которые повлияли или могли повлиять на эти результаты. Если до голосования избирательные права, нарушенные, например, незаконным отказом в регистрации кандидата, могут быть восстановлены путем обязанности избирательной комиссии зарегистрировать этого кандидата, то после определения результатов выборов единственно возможным способом становится признание их недействительными.

Недействительность результатов выборов влечет прекращение полномочий избранных и зачастую уже приступивших к исполнению своих обязанностей выборных должностных лиц, а также проведение повторных выборов. Таким решением создается неопределенность в отношении юридической действительности тех решений, которые принял орган, сформированный с нарушением закона, затрагивается пассивное избирательное право избранных кандидатов, а также предполагаются существенные дополнительные бюджетные расходы на проведение повторных выборов.

Даже в практике КС РФ баланс этих двух ценностей не имеет четкого критерия для взвешивания<sup>8</sup>, и тем более такой критерий не предложен судам, рассматривающим данные дела, в законодательстве или в разъяснениях Пленума ВС РФ<sup>9</sup>. В результате перед судами встает сложная задача выявления баланса ценностей. Неудивительно, что они, интеллектуально не вооруженные ничем, кроме лаконично сформулированного текста закона, интуитивно ищут оптимальный выход, взвешивая последствия возможных решений. Как будет показано ниже, последствия, связанные с недействительностью результатов выборов, считаются менее благоприятными, нежели отказ заявителям в восстановлении их избирательных прав.

В научной литературе уже давалась оценка судебной практике о признании результатов выборов недействительными. Однако с момента выхода самого объемного труда по этой тематике — монографии А.Е. Постникова и Л.Г. Алехичевой<sup>10</sup> — прошло

<sup>7</sup> От лат. «стоять на решенном» — обязательность следования принятому решению. Этот принцип обычно касается как недопустимости произвольного изменения вступившего в силу судебного решения, так и обязательности следования судебному прецеденту.

<sup>8</sup> Например, в постановлении КС РФ от 19.12.2013 № 28-П Суд фактически сделал вывод о неправомерности результатов выборов в части непредоставления мандата заявителю, однако предписал не пересматривать эти результаты и не производить перераспределение мандатов.

<sup>9</sup> В том числе в постановлении 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».

<sup>10</sup> См.: Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Недействительность выборов: законодательство и судебная практика. М., 2001.

уже более пятнадцати лет<sup>11</sup>. С тех пор появились новые возможности для изучения судебной практики: с 2010 г. решения судов подлежат обязательному опубликованию в сети Интернет. В рамках настоящей статьи представлен анализ судебной практики, выполненный с использованием методики мониторинга правоприменения, которая была выработана в СПбГУ<sup>12</sup>. На материале судебной практики предпринята попытка выявить критерии, которыми суды руководствуются и которыми они могли бы руководствоваться при взвешивании этих ценностей в поиске их оптимального баланса. Очевидно, что при определенном уровне нарушений сохранение результатов выборов способно повлечь последствия не только для конкретных граждан, но и для общества в целом: дискредитировать выборы как таковые, спровоцировать общественные беспорядки<sup>13</sup> и т.д. Проблема состоит в том, как найти действительно оптимальный баланс, не отдавая неоправданного преимущества ни одной из конкурирующих ценностей.

Главная специфика дел о признании результатов выборов недействительными — это широкое усмотрение суда при переходе от доказывания фактических обстоятельств к их юридической квалификации. Во многом внимание и участников судебного процесса, и аналитиков сосредоточивается на первом, тогда как основная проблема лежит во втором: установленные судом нарушения избирательного законодательства должны быть оценены как *существенные*, искажающие действительную волю или результаты волеизъявления избирателей и потому влекущие признание выборов недействительными. В выводах о существенности и лежит основная проблема ценностного выбора, который приходится делать судам, хотя в механизме доказывания, как можно будет увидеть ниже, также проявляется усмотрение судов, «руководимых» иерархией правовых ценностей.

Цель выборов — сформировать государственные органы путем реализации народом принадлежащей ему власти. Сам институт выборов предполагает позитивный результат<sup>14</sup> — формирование избираемого органа государственной власти или местного самоуправления.

<sup>11</sup> Другой фундаментальный труд (см.: *Ильенко И.А.* Признание результатов выборов недействительными: конституционно-правовая природа и основания применения. Иркутск, 2013) хотя и посвящен анализу того же правового института, ориентирован на рассмотрение более общих теоретических вопросов и не ставил своей целью специальное изучение судебной практики, хотя перечень судебных актов, использованных автором этой работы, довольно внушителен — около 100 решений судов (главным образом ВС и КС РФ).

<sup>12</sup> Подробнее о проекте см.: [www.monitoring.law.edu.ru](http://www.monitoring.law.edu.ru).

<sup>13</sup> Смена политических режимов в Восточной Европе и бывшем СССР в начале 2000-х гг. в результате общественных акций, получивших обобщенное название «цветные революции», в отечественной политологии рассматривается с акцентом на их организацию иностранными государствами (см., напр.: *Филимонов Г.Ю.* Технологии «мягкой» силы на вооружении США: ответ России. М., 2015). Однако при этом недостаточное внимание уделяется тому обстоятельству, что в соответствующих странах были очень сильны настроения недоверия к власти, спровоцированные часто необоснованным и почти циничным отказом пересматривать любые итоги выборов и вообще обеспечивать доверие граждан к их результатам. Отказ найти разумный и справедливый баланс может иметь самые неблагоприятные политические последствия.

<sup>14</sup> В этом вопросе нельзя не согласиться с особым мнением Н.С. Бондаря (п. 6) к постановлению КС РФ от 14.11.2005 № 10-П.

В то же время выборы — организационно сложное явление. Они подразумевают процедуры подготовки и проведения голосования, в которые вовлечено большое количество граждан. Даже если оставить в стороне попытки фальсифицировать результаты и исходить из всеобщей добросовестности и законопослушности организаторов либо недоказанности их противоправных намерений, велика вероятность иных нарушений закона в процессе проведения избирательной кампании. В работе избирательных комиссий принимают участие не только профессионалы: профессиональные организаторы выборов обычно входят в состав только постоянно действующих избирательных комиссий — не ниже территориальных. В то же время основная работа по организации голосования и подсчету голосов осуществляется как раз в участковых избирательных комиссиях, что делает вероятность непредумышленных ошибок и нарушений довольно высокой.

Массовый характер избирательной кампании предполагает также широкие возможности для совершения непреднамеренных нарушений и избирателями, и кандидатами (последние, хотя и претендуют на замещение должности, требующей профессиональной компетенции, в самой избирательной кампании участвуют непрофессионально, даже если делают это регулярно).

Юридический характер выборов связан не только с массовостью, но и с тем, что решение принимается не конкретными лицами, а в результате общего, кумулятивного эффекта всей массы поданных голосов. В этом отношении чаще всего невозможно выявить влияние конкретного голоса, поданного с нарушением закона, на итоговый результат. Сложно даются судам и выводы о влиянии конкретного нарушения на итоговый результат, который складывается под воздействием большого числа факторов хотя бы в силу огромного количества мнений, выраженных при голосовании.

При оценке действительности выборов в судебную деятельность добавляется и политическая составляющая: суды осознают, что их решение будет иметь очевидные политические последствия, а следовательно, станет вмешательством в вопросы политики, от чего суды по возможности стараются воздерживаться. Тем более что оспаривание результатов выборов зачастую становится политической акцией, направленной не столько на то, чтобы действительно доказать допущенные нарушения и добиться отмены результатов выборов, сколько на то, чтобы объявить о недобросовестном поведении государственных органов и их должностных лиц или партий (кандидатов) с намерением дискредитировать их в глазах общества.

Признание выборов недействительными фактически перечеркивает результаты волеизъявления всех проголосовавших избирателей. В результате их права если и не нарушаются напрямую, то по крайней мере становятся трудно реализуемыми: гражданам, подавшим свои голоса правомерно (а таких, как правило, большинство), требуется повторно и сформировать, и выразить свое волеизъявление. Разумеется, препятствия создаются и для реализации пассивного избирательного права: кандидаты, принявшие участие в избирательной кампании, вынуждены проводить ее повторно, в том числе нести значительные расходы, связанные с выдвижением и предвыборной агитацией.

Также суды понимают, что проведение повторных выборов будет сопряжено со значительными расходами бюджета. Бытующие в обществе представления о широкой дискреции суда в рассматриваемом вопросе делают именно судебное решение, а не допущенные нарушения, послужившие основанием для него, непосредственной причиной проведения повторных выборов в глазах и государственных органов, и граждан. Получается, что суд своим решением обременяет и бюджет, и всех участников избирательной кампании организацией новых выборов.

Все это склоняет суды по меньшей мере снисходительно относиться к допущенным на выборах нарушениям, и баланс конкурирующих в этом случае ценностей нарушается в пользу сохранения официально подведенных итогов без их пересмотра.

Противовесом всем перечисленным выше обстоятельствам становятся защита избирательных прав тех, кто добивался иного результата выборов (как пассивного права неизбранных кандидатов, так и активного права голосовавших за них избирателей), обеспечение законности и реализации конституционных принципов прямого народовластия, предотвращение политической коррупции, присвоения власти и подмены результатов действительного волеизъявления граждан фальсифицированными результатами выборов.

Именно столкновением двух базовых ценностей и объясняются особенности рассмотрения дел о признании выборов недействительными, в том числе процедуры доказывания по этим делам. В частности, перечисленные выше обстоятельства, которые предопределяют подходы суда к оценке доказательств еще до начала судебного разбирательства, положены в основу негласной процессуальной *презюмции действительности выборов*, т.е. предположения о том, что решение о результатах выборов действительно до тех пор, пока не будет убедительно доказано обратное. Эта презюмция не нашла своего отражения в законодательстве и изначально была обоснована в доктрине<sup>15</sup>. На сегодняшний день суды активно используют ее в административном процессе для распределения обязанностей по доказыванию<sup>16</sup>. Например, в решении указывается: «Суд исходит из презюмции действительности результатов выборов, при этом презюмция действительности результатов выборов заключается в гарантии реализации гражданами конституционного права избирать и быть избранными, закрепленного в ч. 2 ст. 32 Конституции РФ»<sup>17</sup>.

Главным практическим последствием этой презюмции становится возложение бремени доказывания допущенных нарушений исключительно на заявителя. Правда, в этом вопросе судебная практика не отличается последовательностью. Одни суды возлагают бремя доказывания правомерности решения о результатах выбо-

<sup>15</sup> См.: Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Указ. соч. С. 9.

<sup>16</sup> См.: решение Железнодорожного районного суда г. Улан-Удэ от 20.11.2014 № 2-4513/2014. Здесь и далее ссылки на решения судов даны по материалам судебной практики, опубликованной на сайтах [www.sudact.ru](http://www.sudact.ru), [www.gcourts.ru](http://www.gcourts.ru) и [www.rospravosudie.com](http://www.rospravosudie.com).

<sup>17</sup> Решение Верховного суда Республики Алтай от 05.11.2014 № 2-28/2014; практически аналогичный вывод сделан Приволжским районным судом Астраханской области в решении от 22.01.2015 № 2-63/2015.

ров на избирательные комиссии исходя из общих принципов распределения бремени доказывания в делах, вытекающих из публичных правоотношений<sup>18</sup>. Другие соглашаются с тем, что по общему правилу это бремя лежит на органе, издавшем оспариваемый акт, но дальше ссылаются на презумпцию действительности выборов как некий специальный принцип и делают вывод о том, что оно переходит на заявителей<sup>19</sup>.

Следствием презумпции действительности результатов выборов становится и *формальный подход судов к оценке доказательств* совершенных нарушений, например при оценке соблюдения требований закона об обязательном опубликовании сведений об избирательных участках<sup>20</sup>. В некоторых делах суды вообще не считают возможным устанавливать в судебном процессе фактические обстоятельства, не зафиксированные в избирательной документации. Так, заявители ссылались на то, что члены УИК и кандидаты осуществляли подвоз избирателей к избирательным участкам и агитацию в день голосования. Суд аргументировал свою позицию следующим образом: «...отсутствие какого-либо акта (решения, постановления и др.) об установлении конкретного факта нарушения избирательного законодательства, подписанного большинством членов избирательной комиссии, доказывает отсутствие самих нарушений»<sup>21</sup>. При этом выглядит парадоксально ссылка на постановление КС РФ от 15.01.2002 № 1-П, согласно которому суды при оценке нарушений, допущенных на выборах, не должны ограничиваться формальной проверкой.

Формальный подход препятствует заявителю собрать необходимые доказательства (даже прибегая к предусмотренной законом помощи суда), особенно если заявителями выступают обычные граждане — не кандидаты<sup>22</sup>.

Существенным нарушением при проведении голосования вне специального помещения может быть превышение количества бюллетеней в переносном ящике над числом проголосовавших избирателей. В таком случае все бюллетени в этом ящике должны быть признаны недействительными. Суды, рассматривая аналогичные дела по заявлениям кандидатов и граждан, отказывали в удовлетворении

---

<sup>18</sup> См.: решение Иркутского районного суда Иркутской области от 26.01.2015 № 2-128/2015.

<sup>19</sup> См.: решение Железнодорожного районного суда г. Улан-Удэ от 20.11.2014 № 2-4513/2014.

<sup>20</sup> См.: решение Октябрьского районного суда г. Архангельска от 10.10.2013 № 2-6882/2013.

<sup>21</sup> Решение Биробиджанского районного суда Еврейской автономной области от 17.12.2014 № 2-3143/2014.

<sup>22</sup> Признание за избирателями субъективного интереса, дающего право на подачу заявления о признании результатов выборов недействительными, в последние годы стало предметом рассмотрения нескольких высших судов. В 2011 г. ВС РФ в постановлении Пленума от 31.03.2011 № 5 не признал право избирателей обжаловать результаты выборов, поскольку их субъективное избирательное право затрагивается лишь нарушением при подаче и подсчете только их голоса. КС РФ в постановлении от 22.04.2013 № 8-П скорректировал этот вывод, признав за избирателем право оспаривать итоги голосования на том избирательном участке, где он подавал голос. Таким образом, в России право избирателя на обжалование результатов выборов остается непризнанным.

требований<sup>23</sup>. В деле, возбужденном по заявлению избирательной комиссии, аналогичные требования были удовлетворены, а результаты выборов признаны недействительными<sup>24</sup>. В целом из всех проанализированных судебных решений в тех двух случаях, когда суды признавали результаты выборов недействительными, заявителями выступали именно избирательные комиссии, которые в силу своего статуса располагают необходимой информацией и способны собрать необходимые доказательства.

Примером крайнего формализма при оценке доказательств может послужить дело, рассмотренное в Дагестане в 2013 г.<sup>25</sup> В ходе оценки законности проведения выборов главы муниципального образования в суд были представлены убедительные доказательства, свидетельствующие о проставлении подписей в получении бюллетеня от имени лиц умерших, осужденных к лишению свободы, не достигших 18 лет на момент проведения выборов, а также избирателей, не принимавших участия в голосовании. Один из избирателей числился пропавшим без вести уже 5–6 лет ко дню голосования, что было подтверждено соответствующей справкой, однако в то же время был включен в список избирателей и якобы проголосовал. Давая оценку этому факту, суд исходил из следующего: во-первых, в основном списке указаны паспортные данные и место жительства этого гражданина, что свидетельствует о получении бюллетеня именно им, во-вторых, от члена комиссии и от наблюдателей либо кандидатов в УИК жалоб или акта о выдаче бюллетеня не тому лицу не поступало. И суд сделал вывод, что бюллетень в данном случае был выдан именно этому лицу(!).

Представить себе ситуацию, что пропавший без вести гражданин вернулся домой именно в день голосования, получил бюллетень, проголосовал и снова пропал, сложно, но все-таки возможно. Но вообразить, что умерший избиратель воскрес исключительно для того, чтобы проголосовать, просто нереально. Гражданка, умершая в марте 2013 г., что также подтверждено соответствующей справкой, представленной суду, числилась проголосовавшей на выборах в сентябре 2013 г. Суд не нашел сведений, опровергающих ее смерть, однако пришел к заключению: поскольку гражданка «числится в списке избирателей, где указаны паспортные данные», это «опровергает довод заявителя, что указанное лицо не могло участвовать в голосовании». Парадоксальность ситуации усугубляется еще и тем, что даже председатель избирательной комиссии объяснил эту ситуацию технической ошибкой, но суд расценил факт голосования за умершего недоказанным. Формальный подход в установлении фактических обстоятельств был без преувеличения доведен до абсурда, хотя и в менее парадоксальных ситуациях суды отдают настолько явный приоритет защите официальных результатов выборов, что отказываются признавать даже очевидные вещи.

<sup>23</sup> См.: решения Левокумского районного суда Ставропольского края от 21.03.2013 № 2-70/2013; Саянского районного суда Красноярского края от 25.02.2014 № 2-400/2014; Джидинского районного суда Республики Бурятия от 13.02.2013 № 2-351-2012.

<sup>24</sup> См.: определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Северная Осетия — Алания от 06.08.2014 № 33-691/2014.

<sup>25</sup> См.: решение Акушинского районного суда Республики Дагестан от 19.03.2014 № 2-203/2013.

В некоторых случаях суды в обоснование существенности нарушений требуют от заявителей доказать те факты, которые заведомо невозможно доказать. В Липецкой области в 2014 г. по результатам голосования кандидат одержал победу с перевесом в один голос. Заявитель, оспаривавший результаты выборов, ссылаясь на то, что шесть проголосовавших граждан не имели активного избирательного права, но бюллетени были им выданы. Суд не признал результаты выборов недействительными, поскольку заявитель не смог доказать, что эти шесть голосов были отданы именно за победившего на выборах кандидата, обеспечив ему отрыв в один голос от кандидата-заявителя.

В Московской области результаты выборов оспаривала политическая партия «ЯБЛОКО», набравшая 4,99% голосов на выборах при барьере для допуска к распределению мандатов 5%<sup>26</sup>. Заявитель, в частности, ссылаясь на то, что в сводной таблице об итогах голосования содержалась информация о 102 голосах, поданных за него, а в итоговом протоколе избирательной комиссии — только о 2 голосах. Суд свел процедуру доказывания к оценке подлинности протокола, не оценивая его содержание. В результате был сделан вывод, что оснований сомневаться в подлинности протокола, а следовательно, и в его действительности не имеется, поскольку в протоколе имеются дата, время подписания, подписи председателя, заместителя председателя участковой избирательной комиссии, секретаря и членов избирательной комиссии, печать участковой избирательной комиссии, а количество полученных бюллетеней и бюллетеней, выданных избирателям, погашенных, признанных недействительными, совпадает.

Помимо абсурдности самих выводов, данный пример демонстрирует способность судов опровергнуть практически любое доказательство, каким бы веским оно ни было. Более того, в результате подобной формальной оценки основного документа, фиксирующего итоги голосования (протокола), становится бессмысленной предусмотренная законодателем система общественного контроля за достоверностью итогов голосования. Выдача наблюдателям заверенной копии протокола теряет какой-либо смысл, поскольку суды все равно не принимают такие копии в качестве доказательства допущенных нарушений. *Соотношение ценностей, из которого исходят судьи, выливается в преувеличенную доказательственную силу одних доказательств и практически полное игнорирование других, что, разумеется, трудно расценить как беспристрастное и объективное разбирательство.*

В случае если определенные обстоятельства при самом пристальном рассмотрении со стороны суда все же будут признаны доказанными, возникает второй, более сложный, вопрос — оценка последствий этих нарушений как дающих основания для признания результатов выборов недействительными.

Из перечисленных в законодательстве нарушений, которые могут повлечь признание выборов недействительными, только одно является достаточным для отмены результатов выборов *само по себе* — это использование избранным кандидатом

---

<sup>26</sup> См.: решение Королёвского городского суда Московской области от 05.03.2015 по делу № 2-211/15.

или избирательным объединением на проведение своей избирательной кампании средств, не учтенных в избирательном фонде, в размере более 10% от предельного размера такого фонда. Другие нарушения могут быть основанием для признания выборов недействительными, только если они не позволяют выявить действительную волю избирателей<sup>27</sup>. Законодатель не только выявляет самые серьезные, по его мнению, нарушения, способные повлиять на результаты выборов, но требует от судов и оценивать такое влияние. В итоге суды часто апеллируют к тому, что допущенные нарушения не были существенными.

Часто доказать в суде существенность допущенных нарушений заявителям оказывается не по силам, во многом из-за того, что существенность относится, скорее, к *оценке* конкретных фактов и их правового значения, нежели к их установлению, а потому не может быть предметом доказывания. Из проанализированных судебных решений только в двух случаях было отказано в удовлетворении заявления о признании результатов выборов недействительными по причине пропуска срока для его подачи. Во всех остальных делах суды аргументировали свою позицию недоказанностью фактов, на которые ссылался истец, или несущественностью допущенных нарушений.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 № 8-П было указано, что судебная защита избирательного права не может осуществляться без учета того обстоятельства, что следствием пересмотра результатов выборов как состоявшегося акта прямого волеизъявления населения может быть нарушение стабильности функционирования институтов представительной демократии и дисквалификация актов реализации избирательного права. Поэтому основанием для отмены итогов голосования, результатов выборов судом на соответствующей территории могут служить не любые, а только существенные нарушения законодательства. В постановлении Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П был даже сформулирован принцип приоритета воли большинства избирателей, принявших участие в голосовании. Ссылки на эту правовую позицию КС РФ приводятся в ряде судебных решений в обоснование того, что суды не обнаруживают в обстоятельствах дела достаточно существенных нарушений, которые позволили бы отменить результаты выборов<sup>28</sup>.

В связи с этим возникает вопрос о том, какими критериями следует руководствоваться при оценке существенности допущенных нарушений. В коллективном учебнике по избирательному праву и процессу, подготовленном под редакцией председателя ЦИК РФ А.А. Вешнякова в 2003 г. (автор главы — В.В. Игнатенко), предлагается оценивать характер допущенных нарушений (насколько массовый и масштабный характер они носят), степень их влияния на волеизъявление избирателей с учетом имеющихся количественных показателей состоявшегося голосования (нарушают ли они существенные условия свободного волеизъявления

<sup>27</sup> См.: ст. 77 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; см. также сноску 6.

<sup>28</sup> См., напр.: решение Чаинского районного суда Томской области от 26.12.2013 по делу № 2-185/2013.

избирателей; если нарушают, то в какой мере), давать результативную оценку (возможность в данной конкретной ситуации выявить действительное волеизъявление избирателей)<sup>29</sup>.

Подобные критерии фактически ограничены оценкой, которую дают нарушениям избирательные комиссии: суды, как было указано выше<sup>30</sup>, оценивают влияние допущенных нарушений не только на волеизъявление, но и на действительную волю избирателей. Более того, предложенные критерии сводятся главным образом к количественным показателям, они не позволяют суду определить, когда «количество переходит в качество», количество нарушений превышает «критическую массу» и становится основанием для признания выборов недействительными.

В решении Рубцовского городского суда Алтайского края от 30.12.2013 по делу № 2-5115/13 отмечается: «...отмена результатов выборов возможна, когда судом будут установлены перечисленные в законе нарушения избирательного законодательства, которые привели к искажению характера выборов как свободных и подлинных выборов, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. При этом помимо качественных характеристик суд должен обосновать свое решение и соответствующими количественными характеристиками степени влияния допущенных нарушений на осуществленное коллективное волеизъявление на выборах. Одного перечисления большого числа допущенных нарушений законодательства о выборах недостаточно для отмены решения о результатах выборов, необходимо определение степени влияния этих нарушений на результаты выборов».

Наконец, некоторые нарушения, влияющие именно на формирование воли избирателей, вообще невозможно оценить с количественной точки зрения. Например, избирательные комиссии нередко делают ошибки при указании сведений о кандидатах. Как оценить такое нарушение? В одном из проанализированных дел избирательная комиссия ошиблась в должности кандидата (вместо должности «помощник депутата» было указано, что он депутат, причем в другом муниципальном образовании)<sup>31</sup>. В другом деле<sup>32</sup> была неверно указана партийная принадлежность кандидата: «Единая Россия» вместо «КПРФ».

Несмотря на то, что суды посчитали данные нарушения не влияющими на волю избирателей, решение вопроса не может считаться однозначным в обоих случаях.

---

<sup>29</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / авт. кол. С.В. Большаков, Ю.А. Веденеев, А.А. Вешняков и др.; отв. ред. А.А. Вешняков; ЦИК России; Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России. М., 2003. С. 733.

<sup>30</sup> См. сноску 6.

<sup>31</sup> См.: решение Пензенского районного суда Пензенской области от 26.11.2014 по делу № 2-747/2014.

<sup>32</sup> См.: решение Хоринского районного суда Республики Бурятия от 19.03.2014 по делу № 2-122/2014.

В первом примере с указанием неправильной должности нарушение по большой вероятности не могло повлиять на волю избирателей. При выборе кандидата, за которого отдать голос, его должность может не иметь определяющего значения для избирателя. Тем более что депутат и помощник депутата — это одна сфера деятельности. Совершенно иная ситуация с ошибкой в указании принадлежности к партии. Партия — это то, на что смотрит каждый избиратель, а во многих случаях партийная принадлежность непосредственно определяет выбор между кандидатами. Во втором примере суд признал выборы недействительными, аргументировав позицию тем, что кандидат известен избирателям именно как член КПРФ, а следовательно, и на волю избирателей это повлиять не могло. С таким доводом суда сложно согласиться. Гражданин, который знает кандидата как члена КПРФ, придя в день голосования на избирательный участок и увидев его баллотирующимся от другой партии, скорее всего, сделает вывод о том, что тот перешел в другую партию, и это может повлиять на его решение. Нарушение было допущено одно-единственное, но оно способно существенно изменить общий итог голосования.

В этом отношении также сложно оценивать последствия незаконного отказа в регистрации или незаконной отмены регистрации кандидата. В тех случаях, когда данный факт устанавливается судом уже после проведения голосования, единственным способом восстановления нарушенного права является признание выборов недействительными и проведение повторных выборов. Закон содержит такое основание, но с условием, что это не позволяет выявить действительную волю избирателей. Однако при подобном нарушении волю выявить нельзя ни при каких условиях, суд не может предугадать, как бы распределились голоса, какой выбор сделали бы избиратели, если бы регистрация одного из кандидатов состоялась или не была отменена. Видимо, данное нарушение наряду с превышением использования средств избирательного фонда следует отнести к безусловным основаниям признания выборов недействительными.

Сходным случаем можно считать участие в выборах лиц, не обладающих пассивным избирательным правом. На сегодняшний день сложился следующий подход. Если такой кандидат победил — выборы признаются недействительными. Например, на выборах в областную думу был зарегистрирован кандидат, который ранее был депутатом этой думы, но к моменту переизбрания перестал быть гражданином Российской Федерации. Суд признал выборы недействительными на том основании, что реальную волю избирателей выявить нельзя<sup>33</sup>.

Если же не имеет права быть избранным кандидат, не победивший на выборах, то выборы недействительными не признаются. В этом случае другие участвующие кандидаты обращаются в суд с требованием об отмене результатов на том основании, что, если бы не имевших право выдвигать свою кандидатуру кандидатов не было в бюллетене, то голоса были бы отданы за них. Суды отказывают таким заявителям, но обосновывают свой отказ по-разному. Единого мнения о том, почему в этом случае воля избирателей не нарушается, не сложилось. В одном случае в бюллетень был включен умерший на день голосования кандидат. Суд согласился с заявителем

<sup>33</sup> См.: решение Брянского областного суда от 29.09.2014 по делу № 3-75/2014.

(одним из кандидатов), что избиратели могли проголосовать за него, но в иске отказал, поскольку даже если прибавить к голосам заявителя число голосов, отданных за умершего кандидата, результаты выборов не изменятся<sup>34</sup>. В другом случае был зарегистрирован кандидат, имеющий судимость за совершение тяжкого преступления. Разница между победителем и кандидатом, занявшим второе место, составляла 300 голосов, а за неправомерно зарегистрированного кандидата было подано 500 голосов. Они, без сомнения, могли повлиять на результаты выборов. Суд согласился в этом с заявителями, но отказался признавать выборы недействительными, аргументировав тем, что осужденный кандидат баллотировался не от партии, а как самовыдвиженец<sup>35</sup>. Довод суда не снимает вопроса о том, как бы распределились голоса, если бы неправомерно зарегистрированный кандидат не был включен в бюллетень. На выбор избирателей влияет не только принадлежность к определенной политической партии, но и сама личность кандидата, поэтому догадаться, за кого бы проголосовали 500 избирателей, не представляется возможным. Просто не принимать во внимание значительное количество голосов, поданных за незаконно зарегистрированного кандидата, тоже нельзя считать оптимальным решением, поскольку права большого числа избирателей оказываются проигнорированными.

Существует ряд нарушений (подкуп избирателей, нарушение правил проведения агитации), где особенно сложно определить ту грань, когда выявить действительную волю избирателей невозможно. Суды требуют от заявителей доказать невозможность выявления воли избирателей, используя количественные критерии. По материалам одного дела избранный кандидат подкупал избирателей накануне голосования, раздавая им мешки с сахаром<sup>36</sup>. Свидетель подтвердила этот факт и пояснила, что сахар она взяла, но на выборах проголосовала за другого кандидата. Суд критически оценил последствия этого нарушения на том основании, что права избирателя не были нарушены, а воля не была искажена. Показания других свидетелей суд не принял во внимание, поскольку в ходе судебного заседания выяснилось, что все они — сторонники неизбранного кандидата и голосовали за него. Многочисленные жалобы граждан в полицию по поводу подкупа вообще не получили никакой оценки. Следовательно, чтобы добиться признания выборов недействительными, заявителю нужны показания избирателей, которые в судебном заседании подтвердили бы, что их подкупили мешком сахара и они проголосовали за победившего кандидата, но на самом деле желали проголосовать за другого. Причем количество таких свидетелей должно быть больше, чем разница между голосами за победителя и кандидата, занявшего второе место.

В случаях когда кандидаты осуществляют незаконную агитацию, суды требуют доказать, что агитация повлияла на решение настолько большого числа избирателей, что это изменило результаты выборов. Однако если некоторые виды агитации избиратели воспринимают как очевидно незаконные (например, агитация, совмещенная с подкупом избирателей) и соответствующим образом их учитывают при

<sup>34</sup> См.: решение Железнодорожного районного суда г. Улан-Удэ от 20.11.2014 № 2-4513/2014.

<sup>35</sup> См.: решение Богучанского районного суда Красноярского края от 24.11.2014 № 2-1477/2014.

<sup>36</sup> См.: решение Иркутского районного суда Иркутской области от 26.01.2015 № 2-128/2015.

формировании своего мнения, то в других случаях незаконность не осознается. В таких ситуациях исходя из существующего подхода к доказыванию применение сложившихся критериев исключает саму возможность признания выборов недействительными.

Негативные последствия признания результатов выборов недействительными перевешивают для судов аргументы в пользу необходимости принятия такого решения. Тому можно найти несколько причин.

Во-первых, это явная недооценка значения избирательных прав и их искаженное восприятие. Вопреки представлениям судов избиратели, чье голосование не было затронуто допущенными нарушениями, становятся жертвами не отмены результатов выборов, а скорее наоборот, их сохранения в силе вопреки доказанным нарушениям. Искажение результатов выборов сказывается и на общем результате, а значит, и права избирателей, чьи голоса были достоверно учтены, оказываются нарушенными: выборы имеют результат, проистекающий из совокупного волеизъявления, следовательно, допущенные изъяны меняют весь результат. Кроме того, сам режим «прощения» многих нарушений делает любого избирателя потенциальной жертвой нарушения избирательных прав. Суды же часто воспринимают выборы с точки зрения их совокупного результата, приуменьшая правовое значение вклада каждого избирателя.

Во-вторых, недостаточное значение придается поддержанию доверия избирателей к результатам выборов. Оно воспринимается как желательное, но второстепенное обстоятельство, мало влияющее на оценку допущенных нарушений. Однако доверие избирателей к результатам выборов выходит далеко за пределы избирательных правоотношений и формирует содержание общих отношений по реализации народовластия в демократическом государстве. Если избиратели не верят в честность результатов выборов, то и решения, издаваемые государственными органами, изначально воспринимаются как имеющие изъян — если и не формально-юридический, то по крайней мере политический.

В-третьих, преувеличенно негативное значение придается последствиям признания результатов выборов недействительными, что ведет к неумеренному формализму в процессе доказывания значимых для дела обстоятельств и совершенно необъективной оценке собранных по делу доказательств. В результате одна из конкурирующих правовых ценностей начинает явно преобладать, что нарушает необходимый баланс.

В отношении доказывания в избирательных делах действительно могут возникать трудности с определением того, какие фактические обстоятельства с помощью каких доказательств могут подтверждаться или опровергаться и какая сила должна придаваться формальной стороне доказательств, например обязательным реквизитам протоколов об итогах голосования. Наличие на протоколе подписей членов и печати участковой избирательной комиссии не может служить гарантией достоверности его содержания, а указание паспортных данных избирателя в списке избирателей — безусловным подтверждением того, что именно этот избиратель лично получил избирательный бюллетень. В этом отношении суды нуждаются в дополни-

тельных разъяснениях со стороны Пленума ВС РФ, который пока эти вопросы затрагивал очень ограниченно.

Суду следует сначала оценить саму потенциальную возможность конкретного нарушения повлечь искажение действительной воли избирателей — как оно *могло повлиять* на их решение. Если нарушение *могло* затронуть неопределенный круг избирателей и *потенциально* имеет масштабное влияние на результаты выборов, как в примере с подкупом, пределы которого невозможно установить, то во внимание должен приниматься потенциальный эффект нарушения закона. Судам необходимо выявлять характер допущенных нарушений для оценки их серьезности и масштабности, с тем чтобы можно было сделать выводы об их *способности* повлиять на действительную волю избирателей. Реальное влияние на мнение реальных избирателей суду достоверно оценить невозможно<sup>37</sup>, но исходя из смысла и целей использования в законе понятия «действительная воля избирателей» этого и не требуется. Суду достаточно установить, что воля избирателей сформировалась в условиях существенного нарушения тех принципиальных условий, в которых она должна была формироваться, и *могла быть искажена*. Например, Токаревский районный суд Тамбовской области справедливо посчитал, что незаконное выступление кандидата не может быть существенным, поскольку оно состоялось перед незначительной частью избирателей и никак не могло повлиять на действительную волю избирателей в масштабах проводившихся выборов. Другие нарушения судом не были установлены<sup>38</sup>. Такой подход выглядит вполне убедительным.

Суд может оценить масштабность и потенциальное влияние нарушений на результаты выборов с помощью ограниченного применения методов экстраполяции и моделирования. Определенную аналогию можно усмотреть в подходах судов к оценке малозначительности деяния, формально содержащего признаки административного правонарушения, но не представляющего *существенной угрозы* охраняемым правоотношениям<sup>39</sup>. Отказывая в признании административного нарушения малозначительным (а это происходит гораздо чаще, чем отказы в признании результатов выборов недействительными), суды оценивают не столько уже реально наступивший вред, сколько *потенциальную возможность* его наступления. Сходные критерии должны использоваться и при оценке действительности результатов выборов.

Несомненно, что даже наличие этого критерия не даст судьям инструмент формирования иерархии ценностей, из которой они исходят при вынесении решений о при-

<sup>37</sup> Необходимо отметить, что в редких случаях суды полагаются на социологические данные, свидетельствующие о резком изменении отношения избирателей к зарегистрированным кандидатам, как доказательство того, что допущенные нарушения повлияли на формирование воли избирателей (см.: определение ВС РФ от 27.03.2003 № 4-Г03-6).

<sup>38</sup> См.: решение Токаревского районного суда Тамбовской области от 05.11.2013 по делу № 2-379/2013.

<sup>39</sup> См.: п. 18 и 18.1 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

знании выборов недействительными. Иерархия ценностей глубоко укоренена не только в правовой системе, но и в культуре общества, в сознании граждан, к числу которых относятся и судьи. Однако и Конституция, и действующее законодательство требуют, чтобы иерархия ценностей не превращалась в безусловное доминирование одной ценности над другими, в связи с чем исходя из необходимости обеспечения правовой определенности должны быть ясно сформулированы критерии, по которым решение суда должно отдавать предпочтение менее важной, но также юридически защищаемой ценности, реализация которой требует признания результатов выборов недействительными. Подобные критерии в делах о признании выборов недействительными должны выглядеть так: если суд устанавливает наличие нарушений в процессе подготовки и проведения выборов, то он должен оценивать не их реальное воздействие на результаты выборов (поскольку в большинстве случаев установить его практически невозможно), а потенциальную угрозу искажения действительной воли или действительного волеизъявления избирателей в результате этих нарушений.

Очевидно, что именно оценка существенности допущенных нарушений с точки зрения угрозы установленному порядку организации избирательной кампании может обеспечить выявление баланса ценностей в делах о признании результатов выборов недействительными.