



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-85

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 февраля 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Горчаковой Е.В.,  
Зинченко И.Н.

при секретаре

Шолгиной Н.И.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Надеждина Бориса Борисовича, Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» об оспаривании приложений № 24 и 24.1 к постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 ноября 2023 г. № 138/1056-8 «О Перечне и формах документов, представляемых кандидатами, уполномоченными представителями политических партий в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации при проведении выборов Президента Российской Федерации»

по апелляционной жалобе Надеждина Б.Б., Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2024 г. по делу № АКПИ24-116, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения Надеждина Б.Б. и его представителя Назаренко А.А., поддержавших апелляционную жалобу, представителя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Сахарова С.Ф., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

подпунктом 2.4 пункта 2 постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее также – ЦИК России, Комиссия) от 22 ноября 2023 г. № 138/1056-8 «О Перечне и формах документов, представляемых кандидатами, уполномоченными представителями политических партий в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации при проведении выборов Президента Российской Федерации» (далее – Постановление) утверждена форма списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность Президента Российской Федерации (на бумажном носителе) (приложение № 24), а подпунктом 3.4 пункта 3 данного постановления установлена форма списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность Президента Российской Федерации (в машиночитаемом виде) (приложение № 24.1).

Приведенные в приложениях № 24 и 24.1 к Постановлению формы списков лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность Президента Российской Федерации, предусматривают указание в таких списках фамилии, имени, отчества, даты рождения кандидата; наименования субъекта Российской Федерации, иностранного государства, на территории которого осуществлялся сбор подписей избирателей; необходимых сведений о лицах, осуществлявших сбор подписей, согласно представленным в названных формах таблицам. При этом списки на бумажном носителе должны также содержать удостоверительную надпись нотариального свидетельствования сведений о лицах, осуществлявших сбор подписей избирателей, и подлинности подписей этих лиц.

В соответствии с примечаниями приложения № 24 к Постановлению если список составлен на нескольких листах, то листы группируются по субъектам Российской Федерации, иностранным государствам, на территориях которых осуществлялся сбор подписей (пункт 5). Список брошюруется в одну либо в несколько папок по субъектам Российской Федерации, иностранным государствам, на территориях которых осуществлялся сбор подписей (пункт 6).

Надеждин Б.Б., Всероссийская политическая партия «Гражданская инициатива» обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими со дня принятия Постановления приложений № 24 и 24.1 к нему в той мере, в какой приведенные в них формы списков лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность Президента Российской Федерации, вводят обязанность по указанию наименования субъекта Российской Федерации,

иностранного государства, на территории которых осуществлялся сбор подписей избирателей. В обоснование заявления административные истцы ссылались на то, что Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее – Закон о выборах Президента Российской Федерации) не содержит требований об указании в названных списках наименования субъекта Российской Федерации, иностранного государства, на территории которых осуществлялся сбор подписей избирателей, о составлении нескольких списков лиц, осуществлявших сбор подписей (по количеству субъектов Российской Федерации, иностранных государств, в которых проходил такой сбор), о разделении списка на региональные части. Полагали, что ЦИК России ввела новые требования к содержанию формы списков и основания для признания подписей избирателей недействительными, не предусмотренные Законом о выборах Президента Российской Федерации, тем самым выйдя за пределы предоставленных ей полномочий. Как следствие, это приводит к отказу в регистрации кандидата и нарушению его права быть избранным.

В административном исковом заявлении указано, что 23 декабря 2023 г. Надеждин Б.Б. выдвинут Всероссийской политической партией «Гражданская инициатива» кандидатом на должность Президента Российской Федерации, 31 января 2024 г. в ЦИК России были представлены документы для регистрации Надеждина Б.Б. в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации, в том числе подписные листы с подписями избирателей в поддержку выдвижения кандидата и списки лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, на бумажном носителе и в машиночитаемом виде. По результатам рассмотрения представленных документов ЦИК России 5 февраля 2024 г. составлен итоговый протокол проверки подписных листов с подписями избирателей, согласно которому из 104 734 подписей достоверными признаны 95 525, количество недействительных подписей составило 9209. При этом 1767 подписей признаны недействительными по коду нарушения 43, предусматривающему, что подписной лист заверен осуществлявшим сбор подписей лицом, не внесенным в список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, удостоверенный нотариально. В ряде случаев подписи признавались недействительными в связи с отсутствием сборщика подписей в соответствующей региональной части названного списка, разбивка на которые введена оспариваемыми формами.

ЦИК России административный иск не признала, указав в письменных возражениях, что Постановление принято в пределах ее полномочий, в оспариваемой части действующему законодательству не противоречит и избирательных прав Надеждина Б.Б. не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления административным истцам отказано.

В апелляционной жалобе Надеждин Б.Б. и Всероссийская политическая партия «Гражданская инициатива», не соглашаясь с таким решением, просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении

административного иска. Полагают, что обжалуемый судебный акт принят с нарушением норм процессуального права и при ошибочном применении норм материального права.

По мнению административных истцов, суд первой инстанции не учел, что в силу положений пункта 8<sup>1</sup> статьи 36, подпункта 2<sup>1</sup> пункта 1 статьи 37 Закона о выборах Президента Российской Федерации полномочия ЦИК России по утверждению формы списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, не предполагают введение административным ответчиком дополнительных требований к содержанию такого списка, в том числе требования о неоднократном внесении сборщика подписей в данный список в связи со сбором им подписей в нескольких субъектах Российской Федерации.

В жалобе также указано, что в нарушение пункта 2 статьи 10 Закона о выборах Президента Российской Федерации оспариваемое в части Постановление не опубликовано в периодическом печатном издании, в связи с чем не может применяться в силу части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу ЦИК России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, оснований для его отмены, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Надеждину Б.Б. и Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания приложений № 24 и 24.1 к Постановлению не действующими в оспариваемой части отсутствует.

В части 4 статьи 81 Конституции Российской Федерации закреплено, что порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

В соответствии с подпунктами 3, 15 статьи 19 Закона о выборах Президента Российской Федерации ЦИК России издает инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения данного закона, утверждает формы (в том числе при необходимости машиночитаемые) документов, связанных с подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации.

В пункте 2 статьи 10 названного закона закреплено, что нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного

самоуправления, нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, касающиеся подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации, обеспечения избирательных прав граждан, официально опубликовываются (публикуются) в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях. Другие решения названных органов, а также решения иных избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публикуются в указанных периодических печатных изданиях либо доводятся до всеобщего сведения иным путем.

Согласно положениям статьи 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон об основных гарантиях избирательных прав) ЦИК России, являющаяся федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов в Российской Федерации, состоит из 15 членов, имеет официальный печатный орган и официальное сетевое издание (пункты 1, 4, 15).

Регламентом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утвержденным постановлением ЦИК России от 28 июня 1995 г. № 7/46-II (далее – Регламент), определено, что официальным печатным органом Комиссии является журнал «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», официальным сетевым изданием – «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» (статьи 7, 20).

Сетевое издание находится в свободном доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайте с доменным именем [vestnik.cikrf.ru](http://vestnik.cikrf.ru) (пункт 6.1 Положения о журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», утвержденного постановлением ЦИК России от 29 марта 2017 г. № 78/685-7).

Исходя из пунктов 11, 14 статьи 28 Закона об основных гарантиях избирательных прав, статей 31, 44, 48 Регламента заседание ЦИК России является правомочным, если на нем присутствуют не менее десяти ее членов с правом решающего голоса. Решения Комиссии по вопросу утверждения форм документов, связанных с подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации, принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов ЦИК России с правом решающего голоса. Инструкции, иные нормативные акты по вопросам применения федерального законодательства, обращения и заявления, принимаемые Комиссией, утверждаются ее постановлением. Постановления, инструкции и иные нормативные акты Комиссии публикуются в установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами сроки в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», а также передаются в средства массовой информации и размещаются на сайте ЦИК России.

Как усматривается из материалов административного дела и верно установлено судом первой инстанции, Постановление, которым утверждены оспариваемые формы списков лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность Президента Российской Федерации (на бумажном носителе и в машиночитаемом виде), принято ЦИК России при реализации предоставленных федеральным законодательством полномочий, правомочным составом (за его принятие присутствовавшие на заседании 15 членов Комиссии проголосовали единогласно), с соблюдением установленной процедуры, в надлежащей форме.

При этом довод апелляционной жалобы о том, что Постановление не было опубликовано в периодическом печатном издании, является ошибочным, поскольку оспариваемый в части нормативный правовой акт в соответствии с требованиями действующего законодательства опубликован в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» № 12 (2023), а также размещен в официальном сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» (<http://vestnik.cikrf.ru>), то есть доведен до сведения неопределенного круга лиц.

Кроме того, Постановление размещено на сайте ЦИК России в сети «Интернет» ([www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru)) и доступно для ознакомления в справочно-правовых системах «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ».

Проанализировав положения пунктов 1, 5, 12 статьи 36, пункта 2 статьи 37 Закона о выборах Президента Российской Федерации, суд первой инстанции правомерно указал в обжалуемом решении, что федеральный законодатель, определяя порядок выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Российской Федерации, в том числе реализующих свое пассивное избирательное право посредством выдвижения политической партией, ввел ограничение по количеству подписей избирателей, которые могут быть собраны в поддержку кандидата в одном субъекте Российской Федерации или за пределами территории Российской Федерации, установил обязательные требования об указании в подписных листах наименования субъекта Российской Федерации или наименования соответствующего иностранного государства, в которых проводится сбор подписей избирателей, о заверении подписных листов лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, а также о брошюровании подписных листов в виде папок по субъектам Российской Федерации и по каждому иностранному государству, на территории которых проводился сбор подписей избирателей, представляемых в ЦИК России.

В силу пункта 8<sup>1</sup> статьи 36 Закона о выборах Президента Российской Федерации кандидат, политическая партия, выдвинувшая кандидата, обязаны составить список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, по форме, установленной ЦИК России. В списке указываются сведения о каждом лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей: фамилия, имя и отчество, дата рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование

или код выдавшего его органа, а также ставится подпись лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей. Сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей избирателей, и подписи этих лиц в указанном списке удостоверяются нотариально.

Подпунктом 2<sup>1</sup> пункта 1 статьи 37 названного закона предусмотрено, что кандидат или уполномоченный представитель политической партии, выдвинувшей кандидата, представляет для регистрации кандидата в ЦИК России в том числе список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, составленный в соответствии с пунктом 8<sup>1</sup> статьи 36 поименованного закона (если сбор подписей избирателей необходим для регистрации кандидата), а также список указанных лиц в машиночитаемом виде по форме, установленной Комиссией.

Во исполнение приведенных норм закона ЦИК России установила в приложениях № 24 и 24.1 к Постановлению формы списков лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, на бумажном носителе и в машиночитаемом виде, предусматривающие необходимость указания в таких списках сведений о наименовании субъекта Российской Федерации, иностранного государства, на территории которого осуществлялся сбор подписей избирателей.

Оспариваемые положения в полной мере согласуются с определенным федеральным законодателем порядком выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Российской Федерации, устанавливающим требования к максимальному количеству подписей избирателей, которые могут быть собраны в поддержку кандидата в одном субъекте Российской Федерации или на территории иностранных государств, корреспондируют соответствующим нормам Закона о выборах Президента Российской Федерации о проведении сбора подписей избирателей и об оформлении подписных листов, позволяют идентифицировать лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, как участника избирательного процесса в конкретном субъекте Российской Федерации или иностранном государстве и не противоречат нормативным правовым актам большей юридической силы.

С доводом апелляционной жалобы о том, что пункт 8<sup>1</sup> статьи 36, подпункт 2<sup>1</sup> пункта 1 статьи 37 Закона о выборах Президента Российской Федерации не предполагают введение Комиссией дополнительных требований к содержанию форм списков лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, на бумажном носителе и в машиночитаемом виде, согласиться нельзя. Данный закон, предоставляя ЦИК России полномочия по установлению соответствующих форм списков, не содержит запрета на возможность внесения в них сведений, вытекающих из положений действующего законодательства Российской Федерации, в том числе о наименовании субъекта Российской Федерации, иностранного государства, на территории которого осуществлялся сбор подписей избирателей.

В обжалуемом решении правомерно отмечено, что оспариваемые административными истцами формы списков лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, не могут рассматриваться как нарушающие право

граждан быть избранными в органы государственной власти, поскольку закрепленное в них регулирование объективно обусловлено потребностью подтверждения кандидатом на должность Президента Российской Федерации, выдвинутым политической партией, наличия у него поддержки необходимого количества избирателей, не превышающего 2500 подписей избирателей на один субъект Российской Федерации или за пределами территории Российской Федерации, не создает непреодолимых препятствий для реализации гражданами своего пассивного избирательного права на выборах главы государства и не нарушает конституционный принцип равенства граждан при определении порядка и условий выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Российской Федерации.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, приложения № 24 и 24.1 к Постановлению в оспариваемой части не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административным истцам в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Надеждина Бориса Борисовича, Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко