

О некоторых процессуальных особенностях рассмотрения избирательных споров судами

ВОРОНИН ДМИТРИЙ ЮРЬЕВИЧ,

судья Московского областного суда,
действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса
avtor@lawinfo.ru

Прошло более трех лет со дня вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ), к появлению которого автору довелось быть непосредственно причастным.

Собственно, и дата введения в действие КАС РФ — 15 сентября 2015 г. — появилась не случайно, а стала следствием того, что двумя днями ранее, т.е. 13 сентября 2015 г., в Российской Федерации прошел единый день голосования. А как известно, споры в день голосования и следующий за ним день рассматриваются судами немедленно. Именно поэтому было принято решение завершить рассмотрение всех вопросов, связанных с организацией и проведением голосования по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ), а споры по итогам голосования и результатам выборов рассматривать уже по правилам нового процессуального кодекса, закрепленным в главе 24 КАС РФ.

Вступление в силу КАС РФ без преувеличения ознаменовало собой новую эпоху в отечественном правосудии и процессуальной науке. Появление этого законодательного акта дало ответы на целый ряд вопросов, которые возникали в правоприменительной практике на протяжении предшествующих

12 лет с момента вступления в силу ГПК РФ, а также по-новому урегулировало ряд правоотношений, поставив перед практиками новые вопросы. Рассмотрим лишь некоторые из них, которые мы отнесем к наиболее значимым.

Впервые на законодательном уровне нашло свое достаточно детальное определение круга лиц, которые наделены правом на обращение в суд с административными исковыми заявлениями в соответствии с главой 24 КАС РФ.

В силу статьи 239 КАС РФ к числу субъектов права на обращение в суд отнесены избиратели, кандидаты и избирательные объединения, наблюдатели и члены избирательных комиссий (само по себе выделение этих субъектов стало возможным именно в свете анализа правоприменительной практики), избирательные комиссии, прокурор. В этой же норме подробно установлен перечень лиц, которые вправе обратиться с отдельными категориями административных исковых заявлений, к числу которых относятся такие заявления, как: об определении срока для назначения выборов, о назначении местного референдума, о расформировании избирательных комиссий.

В рамках анализа прав и обязанностей административных истцов по рассматриваемой нами

Принятие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства было призвано в том числе усилить государственные гарантии защиты избирательных прав. Вместе с тем практика применения кодекса в данной части столкнулась с целым рядом проблем как с научной, так и с прикладной сторон. Среди них: вопросы представительства избирательных комиссий, вопросы процессуального доказывания, вопросы субъектного состава потенциальных участников процесса, вопросы факультативного участия в процессе и другие. Определенную остроту в правоприменении кодекса добавило Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2018 г. № 42-П. Анализ некоторых из названных проблем и перспективам реализации названного акта конституционного правосудия посвящается настоящая статья.

Ключевые слова: избирательные права, избирательные споры, административное судопроизводство, обязанности административного истца, заключение по делу, срок апелляционного обжалования, Конституционный Суд РФ.

On Some Procedural Peculiarities of Judicial Review of Election Disputes

Voronin Dmitry Yu., Judge of the Court of Moscow Oblast, Class 3 Full State Counsellor of the Russian Federation

The adoption of the Code of Administrative Procedure in 2015 was intended, inter alia, to strengthen state guarantees for the protection of electoral rights. Nevertheless, the practice of applying the Code in this regard has met a number of problems from both the scholar and practical sides. Among them: issues of representation of election commissions, questions of procedural evidence, questions of the subject composition of potential procedural participants, questions of optional participation in the process and others. Certain features in the application of the Code were added by the resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated November 15, 2018 No. 42-P. This article is devoted to the analysis of some of these problems and the systematization of judicial practice that solves them, as well as possible options for the implementation of this act of constitutional justice.

Keywords: electoral rights, electoral disputes, administrative procedure, plaintiff's duties, advisory statement, term for appeal, Constitutional Court of the Russian Federation.

категории дел представляется важным отметить ряд деталей, имеющих немалое значение для практики.

Долгое время оставался не разрешенным вопрос, связанный с объемом процессуальных обязанностей административного истца по доказыванию.

Общее правило доказывания в делах, где одна сторона обладает публичными (властными) полномочиями, известно — именно эта сторона и обязана доказать законность принятого решения или совершенного действия (это правило вполне логично было воспринято из того, которое ранее было установлено ч. 1 ст. 249 ГПК РФ).

Как справедливо отмечено Н.А. Бурашниковой¹, именно это правило может быть применимо при рассмотрении дел о защите избирательных прав. На практике же именно так и обстоит дело, поскольку одной из сторон в таком споре всегда выступает избирательная комиссия, которая, по мысли Верховного Суда Российской Федерации², отнесена к числу иных государственных органов, о которых идет речь в п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ, установившем, что в порядке, предусмотренном этим кодексом, суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов.

Однако нередко возникали дискуссии об объеме прав и обязанностей в тех судебных процессах, когда необходимо было рассматривать спор об отмене регистрации кандидата или списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением. Административным ответчиком во всяком случае будет тот кандидат или избирательное объединение, на отмене регистрации которого настаивает истец.

Административным истцом же в данном случае может быть как другой кандидат или избирательное объединение, зарегистрированные по тому же избирательному округу (одно- или многомандатному или единому), так и избирательная комиссия.

Во втором случае ответ очевиден — избирательная комиссия обязана доказать обоснованность своего требования, поскольку она наделена публичными полномочиями и является государственным органом.

Но как быть тогда, когда административным истцом является кандидат или избирательное объединение, а избирательная комиссия ответчиком быть не может, поскольку суду необходимо оценить не ее действия или решения? В этом процессе избирательная комиссия будет выступать уже как заинтересованное лицо. Действует ли в данном случае общее правило о доказывании административным истцом обоснованности заявленных требований?

Значительное время (в период действия как главы 26 ГПК РФ, так и КАС РФ) единого правила, а тем более подтвержденного практикой, не было. Ситуация изменилась в 2017 г., когда Верховный Суд Российской Федерации полностью воспринял³ нашу

позицию о том, что в данном случае именно административный истец обязан доказать обоснованность своих требований.

Мотивом для такого вывода явилось следующее.

Одним из принципов административного судопроизводства является состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда (п. 7 ст. 6 КАС РФ).

Исходя из этого принципа в ч. 1 ст. 62 КАС РФ установлена прежде всего обязанность административного истца доказывать обстоятельства, на которые он ссылается как на основания своих требований, если иной порядок распределения обязанностей доказывания не предусмотрен поименованным кодексом.

Глава 24 КАС РФ, регламентирующая производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, закрепляя право кандидата обращаться в суд за защитой исключительно собственного пассивного избирательного права путем обжалования в сокращенный срок (не подлежащий восстановлению в случае его пропуска) решений избирательной комиссии о регистрации кандидата или об отказе в регистрации, не устанавливает иной порядок распределения обязанностей доказывания.

Напротив, в главе 22 КАС РФ о порядке рассмотрения административных дел об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, предусмотрено, что лицо, обратившееся в суд, обязано доказать только нарушение своих прав, свобод и законных интересов, а также соблюдение сроков обращения в суд.

Федеральный законодатель указал, что при проверке законности этих решения, действия (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и должен выяснить в полном объеме соблюдение административным ответчиком требований нормативных правовых актов, регулирующих возникшие между слабой и сильной сторонами отношения, на основании доказательств, которые обязан представить административный ответчик, а в случае непредставления необходимых доказательств органом, организацией, лицом, наделенными государственными или иными публичными полномочиями и принявшими оспариваемые решения либо совершившими оспариваемые действия (бездействие), может истребовать необходимые доказательства по своей инициативе (ч. 8, 11 и 12 ст. 226 КАС РФ)⁴.

Приведенные законоположения в их системном единстве свидетельствуют о том, что предписания ч. 3 ст. 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, согласно которым суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, подлежат применению по названной категории административных дел исключительно в случае оспаривания решений избирательных комиссий, являющихся препятствием для реализации пассивного избирательного права (например, об отказе в регистрации кандидата),

⁴ См. Там же.

¹ Бурашникова Н.А. Механизм судебной защиты избирательных прав в российском административном судопроизводстве // Судья. 2018. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

² Пункт 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 августа 2017 г. № 117-АПГ17-9. URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/4df4f36d4fad671b13ae5a450c63a098/>

т.е. когда спор разрешается между неравными субъектами публичных правоотношений: избирательной комиссией, обладающей публичными полномочиями, и гражданином.

Зарегистрированный кандидат, заявляя требования об отмене решения или постановления избирательной комиссии о регистрации своего конкурента, фактически оспаривает право другого кандидата, обладающего таким же объемом прав и обязанностей, принять участие в выборах, преследуя цель исключить его из избирательного процесса.

При таком положении именно административный истец обязан в административном исковом заявлении, поданном в установленный законом срок, указать конкретные фактические обстоятельства и подтверждающие их доказательства, являющиеся, по его мнению, основаниями для признания постановления избирательной комиссии о регистрации кандидата незаконным, которые суд обязан проверить.

Возвращаясь к исследуемой теме, нельзя обойти вниманием одну особенность, заключенную в ч. 15 ст. 239 КАС РФ.

Данная норма устанавливает круг лиц, наделенных правом обращаться в суд с административным исковым заявлением об отмене решения избирательной комиссии, об итогах голосования и результатах выборов. К числу таких лиц закон отнес зарегистрированного в установленном порядке и участвовавшего в выборах в качестве кандидата, избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, инициативную группу по проведению референдума и (или) ее уполномоченных представителей, а также прокурора, в отношении которого использована оговорка «в установленных законом случаях».

Однако в этом перечне не видно самой избирательной комиссии. Этот очевидный недостаток нормы, как нам представляется, безусловно требует своего восполнения в процессуальном законе.

При этом важно отметить, что он не может быть поводом для отрицания права избирательной комиссии на обращение с административным исковым заявлением, в котором ставится вопрос об отмене итогов голосования, результатов выборов. Представляется, что к такой ситуации нельзя применять положения ч. 1 ст. 128 КАС РФ, согласно которым суды отказываются принять к производству административное заявление во всех случаях, когда оно подано в защиту прав и свобод или законных интересов другого лица органом или организацией, или должностным лицом, или гражданином, которому такое право не предоставлено.

Административные иски такого рода могут и должны приниматься судами к производству, поскольку это позволяет сделать ч. 5 ст. 239 КАС РФ, для расширительного толкования которой есть все основания, в том числе прямо предусмотренные законом. Речь идет о п. 1¹ ст. 77 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который прямо указывает на возможность принятия комиссией решения об обращении в суд с заявлением об отмене итогов голосования, результатов выборов, о внесении изменений в протокол комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и (или)

сводную таблицу, а также о п. 13 ст. 28 этого федерального закона, который установил требования к числу голосов членов избирательных комиссий, которое необходимо для принятия такого решения.

Находясь в системном единстве, названные нормы Федерального закона об основных гарантиях и ст. 239 КАС РФ дают соответствующее безусловное право комиссиям и исключают для суда возможность создать процессуальные препятствия для его реализации.

Стоит отметить, что ч. 15 ст. 239 КАС РФ подверглась изучению в Конституционном Суде РФ в связи с жалобой Санкт-Петербургского регионального отделения политической партии «Справедливая Россия»⁵. Однако выявленная нами особенность так и не получила соответствующего толкования, которое бы имело обязательное значение для всех правоприменителей.

Выводы же Конституционного Суда РФ относительно неконституционности оспоренной нормы в силу своей категоричности породили весьма непростую задачу для законодателя внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из Постановления № 42-П, которое бы позволило исправить ситуацию.

Известно, что способом решения сложной задачи реализации рассмотренного акта конституционного правосудия видится⁶ внесение изменений не только в ст. 239 КАС РФ, но и в ст. 240 кодекса, а также в ст. 78 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Однако нельзя исключать, что предложенный механизм решения одной проблемы на практике сможет сгенерировать возникновение новых спорных вопросов вдобавок к уже имеющимся.

На наш взгляд, в процессуальном законе излишне вводить регулирование такого случая, как прекращение уголовного дела (преследования) по нереабилитирующему основанию, служащего основанием для установления самостоятельного процессуального срока на обращение в суд с административным исковым заявлением. Появление такого несвойственного терминологии КАС РФ случая вполне разумно было бы отнести к ведению Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В таком случае содержание ч. 15 ст. 239 КАС РФ, на наш взгляд, могло бы иметь следующую редакцию, устраняющую рассмотренные выше пороки нормы:

«15. С административным исковым заявлением об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума могут обратиться: гражданин, зарегистрированный в установленном порядке и участвовавший в выборах в качестве кандидата; избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвинувшее кандидата, список кандидатов, а

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2018 г. № 42-П. URL: <https://rg.profkiosk.ru/article.aspx?aid=690532>

⁶ См.: проект федерального закона, вносимого Правительством Российской Федерации и размещенного по адресу: [https://regulation.gov.ru/projects#search=239 кодекса административного&nра=88607](https://regulation.gov.ru/projects#search=239%20кодекса%20административного&nра=88607)

также в иных установленных законом случаях; инициативная группа по проведению референдума и (или) ее уполномоченные представители; в установленном законом порядке избирательная комиссия, прокурор».

Возвращаясь к главной цели настоящего исследования, нельзя не отметить, что еще одна важная новелла в нормативном регулировании порядка рассмотрения избирательных споров касается установления института дачи заключения по административному делу о защите избирательных прав не только прокурором, но и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в лице своего представителя (ч. 7 ст. 243 КАС РФ).

История появления и применения на практике этой процессуальной нормы заслуживает отдельного анализа, но уже сейчас можно констатировать, что эта норма является абсолютно рабочей и полностью выполняет те задачи, которые ставились при ее разработке.

При этом отметим, что соответствующее заключение может быть дано не только в рамках рассмотрения дела в соответствии с главой 24 КАС РФ, но и в рамках дел о нормоконтроле (глава 21 КАС РФ). Основанием для этого служит положение п. 14 ст. 21 Федерального закона об основных гарантиях, наделившего Центральную избирательную комиссию Российской Федерации правом давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации этому федеральному закону, а также иным федеральным законам, регулирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

В случае необходимости областной и равный ему суд вправе привлечь ЦИК России к участию в деле, в котором ставится вопрос о проверке соответствия федеральному законодательству норм законодательства субъекта Российской Федерации о выборах, для дачи по нему заключения. Часть 7 ст. 243 КАС РФ применима в данном случае по аналогии. Практика Верховного Суда РФ⁷ дает подтверждение такого вывода.

И отныне она закреплена как ориентир для всех судов общей юрисдикции, к компетенции которых отнесена проверка законности нормативных актов, Пленумом Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 25 декабря 2018 г. № 50, который посвящен особен-

ностям рассмотрения данной категории дел и впервые расширил действие института заключения по делу.

Представляется, что такое субсидиарное участие в судебном разбирательстве профильного федерального государственного органа, специализирующегося на обеспечении и непосредственной защите избирательных прав граждан, дополнительно способствует развитию «двусторонних отношений» между государством и личностью и тем самым качественно и своевременному исполнению государством конституционной обязанности, вытекающей из ст. 2 Конституции РФ⁸.

И как следствие восприятия законодателем важности развития института заключения по делу государственным органом выглядит в этом аспекте положение подп. «б» п. 14 ст. 20 Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступающего в силу со дня начала деятельности кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции, определяемого в соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ.

Именно этой нормой, наряду с подп. 52 и 79, предложенной Верховным Судом Российской Федерации⁹, в административный процесс вводится хорошо зарекомендовавшее себя в гражданском процессе (ст. 47 ГПК РФ) регулирование возможности дачи заключения по делу, которое, однако, потребует своего дальнейшего осмысления и оттачивания в судебной практике.

Мы надеемся, что выявленные в настоящем исследовании некоторые особенности рассмотрения судами избирательных споров окажутся полезными для всех участников этих правоотношений и будут ориентиром для совершенствования правоприменительной практики.

⁸ Лесив Б.В. Непосредственная защита прав человека в конституционном судопроизводстве: вопросы теории и опыт европейских государств // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 70–71.

⁹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ 3 октября 2017 г. № 30 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 16 декабря 2015 г. № 48-АПГ15-67. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1403526

Литература

1. Бурашникова Н.А. Механизм судебной защиты избирательных прав в российском административном судопроизводстве / Н.А. Бурашникова // Судья. 2018. № 1. С. 47–52.
2. Лесив Б.В. Непосредственная защита прав человека в конституционном судопроизводстве: вопросы теории и опыт европейских государств / Б.В. Лесив // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 70–71.