

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В КОНТЕКСТЕ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ СПОРОВ,
СВЯЗАННЫХ С ЗАЩИТОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ
И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ**

Шкляр Татьяна Александровна¹, Воронин Дмитрий Юрьевич²

*¹кандидат юридических наук,
заместитель Председателя Верховного Суда
Республики Крым (г. Симферополь)*

*²действительный государственный советник
Российской Федерации 3 класса, член Ассоциации юристов России,
член Комиссии по законодательству
и государственному строительству (г. Москва)*

Настоящую статью хотелось бы начать со слов профессора Л. В. Тумановой о Кодексе административного судопро-

изводства Российской Федерации: «Хороший кодекс должен становиться лучше!»⁵⁷, поскольку, бесспорно, что он становится лучше. Каждый день абстрактные нормы наполняются конкретным правоприменительным смыслом, реализуется защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечивается доступность правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений. По нашему мнению, наглядно убедиться в этом можно на примере реформирования института процессуальных сроков в электоральной сфере.

Процессуальные сроки, установленные Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС), правила их исчисления, порядок окончания математически отточены. Это связано со стадийностью и быстротечностью развития избирательной кампании, иное приводило бы к дисбалансу прав всех участников избирательных правоотношений и невозможности полноценной защиты прав и охраняемых законом интересов.

Согласно части 4 статьи 93 КАС в редакции Федерального закона от 30 апреля 2021 года № 115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» процессуальное действие, для совершения которого установлен процессуальный срок (за исключением процессуального срока, исчисляемого часами), может быть совершено до двадцати четырех часов последнего дня процессуального срока. В случае, если жалоба, документы или денежные суммы были сданы в организацию почтовой связи до двадцати четырех часов последнего дня установленного процессуального срока, срок не считается пропущенным, за исключением процессуальных сроков, установленных статьей 240, частями 3 и 3.1 статьи 298, частью 2 статьи 314 настоящего Кодекса.

Таким образом, согласно обновленной норме процессуального права возможность соблюдения процессуальных сроков путем сдачи административного иска, жалобы в орга-

⁵⁷ Туманова Л. В. Кодекс административного судопроизводства: хорошее должно быть лучшим // Судья. 2018. № 11.

низацию почтовой связи до двадцати четырех часов последнего дня процессуального срока исключена:

- при подаче административных исковых заявлений о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- при подаче апелляционной жалобы, представления на решение суда по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также по делу об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- при подаче апелляционной жалобы, представления на решение суда по административному делу о немедленном отстранении члена участковой избирательной комиссии, комиссии референдума от участия в работе комиссии, немедленном удалении наблюдателя, иного лица из помещений для голосования;
- при подаче частной жалобы, представления прокурора на определение суда по этим же категориям дел.

Накопленный за год опыт применения указанных изменений уже позволяет дать его некоторый анализ и сформулировать определенные идеи о перспективах дальнейшего совершенствования рассматриваемого нами института процессуального права.

Согласно части 4 статьи 240 КАС, административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, об отказе в такой регистрации, может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией обжалуемого решения. Указанный срок, как и многие другие в электоральной сфере, является пресекательным и не подлежит восстановлению независимо от причин его пропуска (часть 7 статьи 240 КАС).

Аналогичные положения содержатся в пункте 2 статьи 78 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на уча-

ствие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ).

Надо заметить, что после 30 апреля 2021 года в большинстве случаев суды применяли поименованную процессуальную норму статьи 93 КАС и отказывали в удовлетворении административного иска, установив поступление в суд после истечения срока подачи административного искового заявления, направленного посредством почты до истечения процессуального срока, как обстоятельства, свидетельствующие о пропуске административным истцом процессуального срока предъявления административного иска, не подлежащего восстановлению ни при каких условиях в силу прямого указания закона.

Мы абсолютно солидарны с позицией судов, согласно которой по смыслу указанной нормы лицо, подающее административное исковое заявление, обязано обеспечить его поступление в суд в пределах установленного законом срока на его подачу с тем, чтобы оно могло быть судом рассмотрено. Именно дата поступления в суд административного искового заявления, жалобы, представления является значимой для определения соблюдения процессуального срока по данной категории административных дел.

Так, суды, в частности, указывали, что факт направления административным истцом административного искового заявления в суд по почте в последний день процессуального срока правового значения не имеет, поскольку, исходя из положений части 4 статьи 93 и части 4 статьи 240 КАС, административное исковое заявление об оспаривании решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата могло быть направлено посредством почты, но при этом должно поступить в суд не позднее последнего дня срока, установленного частью 4 статьи 240 Кодекса⁵⁸.

⁵⁸ Кассационное определение Верховного Суда РФ от 15 октября 2021 г. № 47-ИКАД21—4-А4; Кассационное определение Верховного Суда РФ от 15 октября 2021 г. № 47-ИКАД21—3-А4; Апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 09 сентября 2021 г. № 66а-2985/2021; Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 сентября 2021 г. № 88а-17815/2021; Апелляционное определение Москов-

То есть, способ направления — по почте или нарочным значения не имеет, важна дата поступления в суд.

Это породило ряд правовых вопросов: Допустимо ли обращение в суд по данной категории дел в электронном виде, т.е. посредством электронной системы ГАС «Правосудие»? Каковы правовые последствия обращения с административным иском или апелляционной жалобой по данной категории в электронном виде существенно позже окончания времени работы суда?

Отметим, что суды по-разному отвечали на данные вопросы⁵⁹.

С нашей точки зрения Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации не содержит изъятий и особенных процедур относительно споров, связанных с защитой избирательных прав и права на участие в референдуме.

В соответствии с частью 2 статьи 45 КАС административное исковое заявление, заявление, жалоба, представление и иные документы могут быть поданы в суд на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа. При этом согласно части 2.1 статьи 45 Кодекса административное исковое заявление, заявление, жалоба, представление и иные документы в электронном виде могут быть поданы участником судебного процесса посредством особо оговоренных информационных систем:

ского областного суда от 01 сентября 2021 г. № 33а-26429/2021; Апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 07 сентября 2021 г. № 66а-2938/2021; Апелляционное определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2021 г. № 66а-1529/2021; Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 06 сентября 2021 г. № 66а-4251/2021; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 19 января 2022 г. № 33а-3348/2022; Апелляционное определение Верховного Суда Республики Крым от 22 февраля 2022 г. № 33а-1796/2022; Решение Верховного Суда Республики Крым от 22 марта 2022 г. № 2а-111/2022; Решение Астраханского областного суда от 07 сентября 2021 г. № 3а-181/2021; Решение Лобненского городского суда Московской области от 30 августа 2021 г. № 2а-1273/21 // Источник — СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁹ Апелляционное определение Московского областного суда от 08 сентября 2021 г. № 33а-27348/2021; Решение Идринского районного суда Красноярского края от 07 декабря 2020 г. № 2а-254/2020 // Источник — СПС «КонсультантПлюс».

- федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее — единый портал государственных и муниципальных услуг), либо
- информационной системы, определенной Верховным Судом Российской Федерации, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, либо
- систем электронного документооборота участников судебного процесса с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Общее правило, установленное частью 4 статьи 93 КАС, относительно окончания процессуального срока, согласно которому процессуальное действие, для совершения которого установлен процессуальный срок (за исключением процессуального срока, исчисляемого часами), может быть совершено до двадцати четырех часов последнего дня процессуального срока изменений не претерпело, изъятий относительно споров, связанных с защитой избирательных прав и права на участие в референдуме, не содержит.

Поэтому полагаем, что административное исковое заявление, поданное в электронном виде посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», либо информационной системы, определенной Верховным Судом Российской Федерации, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации с соблюдением предъявляемых требований, но по истечении рабочего времени считается поданным с соблюдением установленного процессуального срока.

Данный подход соответствует и смыслу анализируемых процессуальных новелл, поскольку такое обращение не препятствует своевременному разрешению спора в ходе избирательной кампании.

Рассматриваемые изменения позволили также поставить точку в искусственно создаваемых некоторыми участниками процесса ситуациях, когда апелляционная жалоба подавалась из отдаленного региона (спор разрешался в горо-

де Бахчисарае Республики Крым, а апелляционную жалобу по почте намеренно подавали в Челябинске, Москве, Калининграде), с тем, чтобы затягивалось вступление в силу решения суда об отмене регистрации кандидата в депутаты⁶⁰.

Так, для подачи апелляционной жалобы, представления на решение суда по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме частью 3 статьи 298 КАС установлен пятидневный срок со дня принятия судом решения.

При этом согласно общему правилу, установленному частью 4 статьи 93 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в предыдущей редакции, распространяющемуся на процессуальный срок подачи апелляционной жалобы на решение суда по избирательному спору, процессуальное действие, для совершения которого установлен процессуальный срок (за исключением процессуального срока, исчисляемого часами), могло быть совершено до двадцати четырех часов последнего дня процессуального срока. В случае, если жалоба, документы или денежные суммы были сданы в организацию почтовой связи до двадцати четырех часов последнего дня установленного процессуального срока, срок не считался пропущенным.

В случае принятия судом решения об отмене регистрации кандидата основанием для вычеркивания в бюллетенях сведений о нем соответствующими избирательными комиссиями после изготовления бюллетеней согласно пункту 17 статьи 63 Федерального закона № 67ФЗ является решение суда с отметкой о вступлении в законную силу.

Ориентируясь на указанные нормы, некоторые участники процесса, обжалуя решение суда об отмене регистрации кандидата в депутаты, подавали апелляционную жалобу из регионов, сроки пересылки письменной корреспонденции из которых максимальны или близки к ним. При этом в суд направляли информацию о подаче апелляционной жалобы и считали, что решение об отмене регистрации кандидата не вступило в законную силу, что может выступать пре-

⁶⁰ Решение Бахчисарайского районного суда от 31 августа 2019 года по делу № 2а-1767/2019 // Архив Бахчисарайского районного суда.— 2019.

пятствием своевременному и оперативному рассмотрению апелляционной жалобы, соответственно не позволяет избирательной комиссии вычеркивать в бюллетенях сведения о кандидате, регистрация которого отменена судом, но позволит такому кандидату принимать участие в выборах, несмотря на отсутствие пассивного избирательного права⁶¹.

Приведенное выше законодательное решение исключило такую ситуацию впредь. Отныне суды, установив обстоятельства пропуска предусмотренного законом срока на подачу апелляционной жалобы, руководствуясь пунктом 3 части 1 статьи 301 КАС приходили к выводу о наличии оснований для возвращения апелляционной жалобы⁶².

Однако в ходе применения новой процессуальной нормы возникали вопросы следующего характера.

К примеру, сторонами заявлялись доводы относительно того, что в части 4 статьи 93 КАС указаны конкретные формы процессуальных действий: подача частной или апелляционной жалобы, передача документов или денежных средств. Указывалось при этом, что данный перечень является закрытым, не подлежит расширительному толкованию и, следовательно, данная норма не распространяет свое действие на административное исковое заявление.

Суды, с нашей точки зрения, абсолютно обоснованно отклоняли подобный «довод» в связи с тем, что правило, которым допускается подача документов (в том числе административного искового заявления) в организацию почтовой связи до двадцати четырех часов последнего дня установленного процессуального срока не распространяется на процессуальные сроки, установленные статьей 240 КАС, которой регламентированы сроки подачи именно административных

⁶¹ Шкляр Т. А., Воронин Д. Ю. Процессуальные особенности рассмотрения споров о защите избирательных прав и права на участие в референдуме // Судебная защита: новеллы и традиции в теории, законодательстве и право-применении. Монография. 2021. Проспект.

⁶² Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 г. № 88А-2579/2022 // Источник — СПС «Консультант-Плюс»; Решение Верховного Суда Республики Крым от 01 сентября 2021 г. № 2а-149/2021 // Архив Верховного Суда Республики Крым.— 2021.

исковых заявлений о защите избирательных прав граждан Российской Федерации⁶³. В статье же 45 КАС исковое заявление прямо поименовано в числе соответствующих документов.

В связи с вступлением в силу рассматриваемых изменений особую остроту приобрели ситуации, когда кандидаты и избиратели массово обращались с административными исками, в которых обжаловали решение об итогах голосования и действия участковых избирательных комиссий при установлении итогов голосования по мотиву нарушения правил составления списков избирателей, голосующих вне помещения для голосования, воспрепятствованию наблюдению за проведением голосования и установлению его итогов.

При этом для обжалования действий КАС установлен общий срок подачи искового заявления — в течение трех месяцев со дня, когда административному истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении его избирательных прав. Заявление об отмене решения об итогах голосования может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования (часть 1, 2 статьи 240 КАС).

Разделяем позицию судов указавших, что требования о признании незаконными действий комиссий производны от основного требования и подлежат проверке в рамках оспаривания итогов голосования, т.е. при десятидневном сроке обжалования, установленном частью 2 статьи 240 КАС⁶⁴. Установление пропуска срока обращения в суд с такими административными исками ввиду его направления почтовым отправлением и, соответственно, не поступления в суд в те-

⁶³ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 16 августа 2021 г. № 66-а-2746/2021 // Источник — СПС «КонсультантПлюс»;

⁶⁴ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 22 февраля 2022 г. № 33а-1796/2022; Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 26 января 2022 г. № 33а-1303/2022; Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 22 февраля 2022 г. № 33а-1926/2022 // Архив Верховного Суда Республики Крым.— 2022.

чение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования, является основанием для отказа в удовлетворении указанного заявления.

Таким образом, осмысление правоприменительного опыта позволяет резюмировать, что введение рассмотренной процессуальной нормы было актуально и обусловлено необходимостью реальной защиты избирательных прав в случае выявления фактов их нарушения в динамичном процессе избирательной кампании. Из этого мы делаем вывод о том, что новая редакция части 4 статьи 93 КАС укладывается и в конституционные рамки процессуального регулирования судебного контроля за реализацией избирательных прав граждан.

Эти рамки усматриваются из сформированной устойчивой позиции КС РФ логически вытекающей из известного и закрепленного годами постулата о том, что из права каждого на судебную защиту, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральными законами (определения от 14 декабря 1999 года № 2200, от 24 ноября 2005 года № 508-О, от 15 апреля 2008 года № 314-О-О, от 20 декабря 2016 года № 2802-О и др.).

Орган конституционного правосудия в своих решениях также указывал, что установление в законе сроков для обращения в суд с административным иском заявлением, а также момента начала их исчисления относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя, обусловлено необходимостью обеспечить стабильность и определенность публичных правоотношений и само по себе не может рассматриваться как нарушение конституционных прав граждан (определения от 20 декабря 2016 года № 2599-О, от 28 февраля 2017 года № 360-О, от 27 сентября 2018 года № 2494-О и др.).

При этом ключевое значение при анализе процессуальных сроков по анализируемой категории административных дел имеет, на наш взгляд, выраженная в постановлении от 20.01.2021 № 2-П позиция КС РФ о том, что законодательное установление сокращенных сроков судебного оспаривания отдельных видов решений избирательных комиссий, принимаемых в рамках избирательных кампаний, и сроков рассмотрения судом соответствующих заявлений предопределено строгими временными рамками избирательного процесса и необходимостью оперативного разрешения электоральных споров (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 года № 17-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П и от 24 марта 2020 года № 12-П).

На это, как указал суд, ориентирует законодателя и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, закрепляющая, что при проведении справедливых выборов должно обеспечиваться быстрое и эффективное рассмотрение судами (иными уполномоченными органами) жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса (подпункт «е» пункта 2 статьи 10).

Именно это обязательное для законодателя и правоприменителя мнение дает основание считать конституционно верным избранный законодателем подход к исключению из процессуального закона норм, способствующих злоупотреблениям процессуальными правами не только участниками избирательного процесса, но и сторонними организациями⁶⁵, вовлеченными в юридически значимый процесс направления документов в суд.

⁶⁵ Частное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15.09.2016 № 9-АПГ16—34 Об обращении внимания на необходимость неукоснительного соблюдения операторами почтовой связи возложенных на них обязанностей по соблюдению сроков пересылки почтовых отправлений в целях недопущения впрямь нарушений прав и законных интересов граждан. // Источник — СПС «КонсультантПлюс»

Практические и научные предпосылки к появлению новой редакции части 4 статьи 93 КАС, дают повод вспомнить о принципе разумных ожиданий, который исследовался как в конституционно-правовом⁶⁶, так и в процессуальном измерениях⁶⁷. В литературе встречаются утверждения о том, что системный подход обязывает депутатов быть последовательными в осуществлении законотворческой концепции, поскольку в ином случае подрываются правомерные ожидания к действиям властей со стороны граждан⁶⁸.

В этом смысле все более логичным представляется завершение реформирования процессуальных сроков оспаривания судебных актов в анализируемой сфере, поскольку, усовершенствовав стадию апелляционного обжалования судебных актов, разумно ожидать аналогичного действия и в отношении последующих стадий процесса.

На наш взгляд избранный законодателем подход служит дополнительным стимулом к очевидному выводу о необходимости корректировки срока кассационного обжалования судебных актов по делам в сфере избирательных прав граждан.

Исходя из положения части 2 статьи 318 КАС, судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу. Исключений из этого общего правила для электоральных споров нет, однако, правоприменительная практика и логика законодательства, на наш взгляд, все же говорят о необходимости установления особых правил для избирательных дел.

На стадии кассации, которая осложнена не одной судебной инстанцией (кассационные суды общей юрисдикции

⁶⁶ Лесив Б. В. Реалии и потенциал конституционного контроля над действиями и решениями властей: сравнительное исследование // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 141—170.

⁶⁷ Воронин Д. Ю. Направление дела по подсудности: проблемы правового регулирования и особенности процессуального оформления // Вестник гражданского процесса. 2021. № 3. С. 293—315.

⁶⁸ Должиков А. В. Уже пора умом Россию понимать? Требование пригодности в конституционном правосудии // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 51—86.

и Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации), требуют внимания те же стадии избирательного процесса в рамках идущей (т.е. «данной» в терминологии КАС), которые чаще всего контролируются апелляцией. Поэтому часть 2 статьи 318 КАС вполне можно дополнить следующим предложением: *«При этом судебные акты по делам об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, также по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в период избирательной кампании, кампании референдума могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение _____, а после завершения избирательной кампании, кампании референдума — в течение _____, со дня их вступления в законную силу.»*

Мы специально не высказываем в сформулированной идее конкретные сроки кассационного оспаривания, поскольку их определение может учитывать, как дни, так и месяцы. Вполне допустимо также общее указание на единый срок кассационного оспаривания судебных актов по электоральным спорам вне зависимости от завершения соответствующей кампании. С точки зрения закрепленного принципа разумности сроков административного судопроизводства представляется сбалансированным месячный срок на подачу кассационной жалобы.

Библиографический список

1. Воронин Д. Ю. Направление дела по подсудности: проблемы правового регулирования и особенности процессуального оформления // Вестник гражданского процесса. 2021. № 3. С. 293—315.
2. Должиков А. В. Уже пора умом Россию понимать? Требование пригодности в конституционном правосудии // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 51—86.

3. Лесив Б. В. Реалии и потенциал конституционного контроля над действиями и решениями властей: сравнительное исследование // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 141—170.

4. Туманова Л. В. Кодекс административного судопроизводства: хорошее должно быть лучшим // Судья. 2018. № 11.

5. Шкляр Т. А., Воронин Д. Ю. Процессуальные особенности рассмотрения споров о защите избирательных прав и права на участие в референдуме // Судебная защита: новеллы и традиции в теории, законодательстве и право-применении. Монография. 2021. Проспект.