



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге

город Санкт-Петербург

15 ноября 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге – адвоката А.Ю.Лебедева, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М.П.Беспаловой, представителя Совета Федерации – председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,

частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – Д.Ю.Воронина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации с административным иском 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 или список кандидатов на выборные должности, инициативная группа по проведению референдума и (или) ее уполномоченные представители, в установленных законом случаях прокурор.

1.1. Оспаривающее конституционность приведенного законоположения региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге выдвинуло на выборах депутатов муниципального

совета муниципального образования «Муниципальный округ № 15» двадцать кандидатов, ни один из которых не был зарегистрирован избирательной комиссией, поскольку ее председатель препятствовал своевременному представлению ими необходимых для регистрации документов (менял место приема документов избирательной комиссией, уклонялся от соблюдения графика ее работы и т.п.). В результате все двадцать кандидатов были лишены возможности дальнейшего участия в выборах, состоявшихся 14 сентября 2014 года, а само избирательное объединение – возможности претендовать на их избрание муниципальными депутатами.

Возбужденное 25 февраля 2015 года следственным отделом по Выборгскому району Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу уголовное дело по части первой статьи 141 УК Российской Федерации в отношении председателя избирательной комиссии муниципального образования «Муниципальный округ № 15» по факту воспрепятствования им осуществлению избирательных прав кандидатов, выдвинутых региональным отделением политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге, 21 декабря того же года по ходатайству обвиняемого в установленном уголовно-процессуальным законом порядке прекращено в связи с амнистией. В судебном оспаривании результатов выборов самим гражданам, выдвинутым в качестве кандидатов в депутаты муниципального совета данного муниципального образования, было отказано.

В принятии административного искового заявления регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге об отмене решения избирательной комиссии муниципального образования «Муниципальный округ № 15» о результатах выборов также было отказано. Принимая такое решение, Выборгский районный суд города Санкт-Петербурга руководствовался тем, что ни один из выдвинутых административным истцом граждан не был зарегистрирован избирательной комиссией в качестве кандидата в депутаты и дальнейшего участия в выборах не принимал, а потому выдвинувшее их избирательное объединение

не может быть отнесено к числу субъектов, которые в силу части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации вправе обращаться в суд с соответствующим административным иском заявлением. С определением Выборгского районного суда города Санкт-Петербурга от 1 июня 2016 года согласились вышестоящие судебные инстанции (апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 8 сентября 2016 года и определение судьи Санкт-Петербургского городского суда от 13 апреля 2017 года об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции).

Региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге просит признать положения части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации противоречащими статьям 32 (часть 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они не предусматривают возможность обращения в суд за защитой избирательных прав избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов для участия в выборах, и корреспондирующих им избирательных прав лиц, давших согласие на выдвижение кандидатами, но не зарегистрированных в качестве кандидатов по причине совершения членом избирательной комиссии преступления, что подтверждается не приговором, а постановлением о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию.

1.2. Вопрос о проверке конституционности части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации уже ставился перед Конституционным Судом Российской Федерации гражданами, выдвинутыми, но не зарегистрированными кандидатами в депутаты представительного органа муниципального образования. Отказывая в принятии их жалоб к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что правом на судебное оспаривание результатов выборов обладают те граждане, которые были зарегистрированы в установленном порядке и участвовали в выборах в качестве кандидатов в депутаты; граждане, которым решениями избирательных комиссий в регистрации было отказано, не

лишены возможности оспорить их в судебном порядке; поскольку решения избирательных комиссий, вынесенные в отношении заявителей и не позволившие получить им статус зарегистрированных кандидатов, не признаны в установленном законом порядке незаконными, оспариваемое ими правовое регулирование не может расцениваться как нарушающее конституционные права и свободы в указанном в жалобах аспекте (определения от 23 июня 2016 года № 1411-О и от 18 июля 2017 года № 1780-О).

Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге касается возможности оспаривания в порядке административного судопроизводства результатов выборов не гражданами, выдвинутыми избирательными объединениями в качестве кандидатов на выборные должности, а самими избирательными объединениями (политическими партиями). Принимая во внимание особенности правового положения избирательных объединений как коллективных субъектов избирательного процесса, в том числе относящиеся к стадиям выдвижения и регистрации кандидатов (списка кандидатов), и учитывая дифференцированный – в контексте части 15 статьи 239 КАС Российской Федерации – подход федерального законодателя к регулированию права на судебное оспаривание результатов выборов кандидатами и избирательными объединениями, Конституционный Суд Российской Федерации не усматривает каких-либо препятствий для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Соответственно, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», часть 15 статьи 239 КАС Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку она служит основанием для решения вопроса о праве избирательного объединения, выдвинувшего кандидата или список кандидатов на выборные должности, обращаться в суд с

административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов в случае, когда это избирательное объединение и (или) выдвинутые им в качестве кандидатов граждане вследствие воспрепятствования со стороны должностного лица избирательной комиссии, уголовное преследование в отношении которого по данному факту прекращено по нереабилитирующему основанию, были лишены возможности представить в избирательную комиссию документы, необходимые для регистрации кандидата или списка кандидатов.

2. Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются, наряду с референдумом, свободные выборы; граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (преамбула; статья 1, часть 1; статья 3, части 1–3; статья 32, части 1 и 2).

Признавая избирательные права граждан Российской Федерации в числе прав и свобод человека и гражданина как высшей конституционной ценности, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти, Конституция Российской Федерации гарантирует каждому их государственную, в том числе судебную, защиту, предполагающую возможность обжалования в суд любых решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, а также охрану законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статьи 2 и 18; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 52).

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 30 апреля 1997 года № 7-П, от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 9 ноября 2009 года № 16-П, от 28 февраля 2012 года № 4-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П и др.), право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, будучи одним из основных политических прав граждан, хотя и является не коллективным, а индивидуальным правом, принадлежащим каждому гражданину в отдельности, в то же время выступает неотъемлемым элементом публично-правового института выборов, конституционное предназначение которых – обеспечение подлинного народного представительства, немыслимого без свободного, справедливого и открытого проведения избирательных кампаний на основе законных электоральных процедур.

Вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателя или кандидата на выборную должность, гражданин Российской Федерации реализует не только личную волю и связанные с ней субъективные политические интересы, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия. Поэтому, участвуя в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и выражение интересов всего народа, не только избиратели и кандидаты на выборные должности, но и иные субъекты гражданского общества, включая политические партии, вправе рассчитывать на организацию и проведение выборов в полном соответствии с законом, на объективность и достоверность определения их результатов, отражающих действительные итоги состоявшегося электорального волеизъявления.

Оценивая роль в осуществлении избирательных прав граждан политических партий как основных коллективных субъектов избирательного процесса, Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на предписания статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 13 (части 1, 3 и 4), 19 (части 1 и

2), 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, пришел к следующим выводам:

именно политические партии служат необходимым институтом представительной демократии, во многом обеспечивающим участие граждан в политической жизни страны, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы, что предопределяет их легитимацию в качестве избирательных объединений, опосредующих осуществление избирательных прав граждан и наделенных, помимо прочего, правом выдвижения кандидатов (списков кандидатов) при проведении федеральных, региональных и муниципальных избирательных кампаний;

выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) на выборах в представительные органы власти связано с формированием сложного комплекса правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты, а также избиратели, чем детерминируется необходимость обеспечения как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов указанных лиц;

при определении электорально-правового статуса политической партии как избирательного объединения не может не учитываться природа народного представительства и конституционное предназначение выборов в правовом государстве, несовместимые с отступлением от общепризнанных принципов всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права и с необоснованным ограничением политической конкуренции;

законодательное регулирование участия политических партий в выборах должно отвечать конституционным требованиям идеологического и политического плюрализма, многопартийности и равенства политических партий перед законом и судом и одновременно не допускать деформирования истинного смысла народовластия, искажения существа избирательных прав граждан и умаления гарантированной им возможности

быть полноправным субъектом народовластия и осуществлять его совместно с другими гражданами Российской Федерации.

По смыслу приведенных правовых позиций, изложенных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 11 июня 2002 года № 10-П, от 29 ноября 2004 года № 17-П, от 1 февраля 2005 года № 1-П, от 16 июля 2007 года № 11-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 19 декабря 2013 года № 28-П, от 16 декабря 2014 года № 33-П, от 1 июля 2015 года № 18-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П и др., участие политической партии в выборах в качестве избирательного объединения, имеющего право выдвижения кандидата (списка кандидатов) на выборные должности, оказывает существенное влияние на процессы реализации избирательных прав граждан и формирование представительных органов власти, без которых недостижимо полноценное участие граждан в управлении делами государства, что обязывает федерального законодателя гарантировать как самим избирательным объединениям (политическим партиям), так и выдвигаемым ими кандидатам соблюдение и защиту, в том числе судебную, избирательных прав, с тем чтобы исключить какие-либо объективные сомнения относительно справедливости выборов и достоверности их результатов.

3. Лежащий в основе взаимоотношений личности и публичной власти конституционный принцип взаимного доверия означает, в частности, создание государством условий, гарантирующих гражданам уверенность в том, что выборы как одна из высших форм непосредственного выражения народовластия достигают своей цели. Поскольку только свободное волеизъявление избирателей, его неискаженная фиксация в формализованных итогах голосования, не совместимая с какими-либо нарушениями избирательного законодательства, обеспечивают восприятие сформированных по результатам выборов органов публичной власти в качестве органов демократического представительства народа, на Российской Федерации лежит конституционная обязанность – вне зависимости от уровня выборов и вида применяемой избирательной системы – создания

нормативно-правовых, организационных и иных гарантий, направленных на защиту избирательных прав и обеспечение гражданского доверия к выборам, в том числе при помощи эффективного судебного контроля за их результатами.

Будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционный институт судебной жалобы, выполняющий обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех конституционных прав и свобод, служит важнейшей гарантией избирательных прав граждан и их объединений. Соответственно, федеральный законодатель, обладающий определенной свободой усмотрения при создании конкретных процессуальных механизмов защиты избирательных прав (включая установление форм реализации, круга субъектов, оснований для обращения в суд и т.п.), должен исходить из особенностей их конституционной природы, с тем чтобы вводимые им способы судебной защиты обеспечивали эффективность принудительной реализации заявленных материально-правовых требований, вытекающих из избирательных правоотношений (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П).

На максимально возможное восстановление нарушенных прав участников выборов ориентирует законодательную власть и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, относящая к универсальным стандартам демократических выборов, в частности, обеспечение надлежащими средствами судебной и иной защиты как легитимного и публичного характера самих выборов, так и избирательных прав и свобод граждан, кандидатов и политических партий (коалиций), участвующих в выборах (пункт 6 статьи 1). При этом данная Конвенция, являющаяся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, обращает особое внимание на то, что каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны

признавать итоги голосования и результаты выборов и вместе с тем иметь возможность обжаловать официальные итоги голосования и результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы граждан, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства (пункт 7 статьи 9); в случае нарушения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод, а также законов о выборах лицо или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленных законами, – также в избирательных органах (пункт 1 статьи 16).

3.1. Раскрывая содержание права на судебную защиту избирательных прав, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции (постановления от 15 января 2002 года № 1-П, от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П и др.):

право на судебную защиту предполагает наличие конкретных институциональных и процессуальных механизмов, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, не нарушая при этом разумный баланс между частными и публичными интересами;

осуществляя правовое регулирование доступа к суду, включая определение условий и порядка реализации права на судебное обжалование, федеральный законодатель обязан исходить из необходимости обеспечения цивилизованного разрешения избирательных споров в правовом государстве, не допуская отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина, допустимые ограничения которых должны быть соразмерными и обуславливаться целями защиты конституционных ценностей;

судебная защита избирательных прав должна быть действенной независимо от того, на каких стадиях избирательного процесса были

допущены или выявлены их нарушения, в том числе в отношении установления итогов голосования и определения результатов выборов;

поскольку пересмотр результатов выборов как состоявшегося акта прямого волеизъявления избирателей сопряжен с риском дискредитации непосредственного народовластия и нарушения стабильности функционирования институтов представительной демократии, не всякие, а только существенные нарушения избирательного законодательства, не позволяющие с достоверностью выявить действительную волю избирателей, могут служить основанием для отмены итогов голосования, результатов выборов на соответствующей территории;

возможность обжалования в судебном порядке решений (действий, бездействия) избирательных комиссий, включая связанные с установлением итогов голосования и определением результатов выборов, в обязательном порядке должна предоставляться избирателям, кандидатам и избирательным объединениям, участвовавшим в выборах, что не исключает распространение права на обращение в суд и на иных субъектов избирательного процесса с учетом особенностей их правового статуса и с соблюдением препятствующего злоупотреблению правом на судебную защиту баланса между индивидуальным характером избирательных прав и публичным предназначением выборов;

исходя из того что выборы затрагивают интересы всех граждан Российской Федерации, имеющих право участвовать в управлении делами государства через своих законно избранных представителей, предусматриваемые федеральным законодателем основания, сроки и иные условия судебного контроля за итогами голосования и результатами выборов не должны ставить под сомнение гражданское доверие к избирательному процессу.

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющих свою силу, следует, что законодательное регулирование права избирательных объединений на обращение в суд с требованием об отмене решения избирательной комиссии

о результатах выборов призвано гарантировать им доступ к суду в целях защиты как своих избирательных прав, так и избирательных прав выдвинутых ими кандидатов и обеспечения проведения подлинно свободных, справедливых и открытых выборов, а устанавливаемые законом условия осуществления данного права не могут произвольно ограничивать пределы инициированного избирательными объединениями судебного контроля за достоверностью полученных результатов выборов.

3.2. В настоящее время правовое регулирование судебной защиты избирательных прав, осуществленное федеральным законодателем в целях реализации статей 3 (части 2 и 3), 13 (части 1, 3 и 4), 18, 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 71 (пункты «а», «в», «о»), 76 (часть 1) и 118 Конституции Российской Федерации, сосредоточено в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

В соответствии со статьей 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд (пункт 1); решения избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов обжалуются в суды соответствующего уровня; при этом суд рассматривает решение избирательной комиссии, организующей выборы, а также решения нижестоящих избирательных комиссий, принимавших участие в проведении данных выборов, если допущенные ими нарушения могли повлиять на результаты выборов (пункт 4); с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан, могут обратиться избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения,

наблюдатели, а также избирательные комиссии; избиратели вправе обратиться с жалобами на решения, действия (бездействие) участковой избирательной комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором они принимали участие в выборах (пункт 10); суды обязаны организовать свою работу (в том числе в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб (пункт 11).

Перечисленным законоположениям корреспондируют предписания статьи 239 КАС Российской Федерации, согласно которым избиратели вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, избирательной комиссии, должностного лица, нарушающие избирательные права этих граждан (часть 1); кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения, другие общественные объединения вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, общественного объединения, избирательной комиссии, должностного лица, нарушающие их права, свободы и законные интересы (часть 2); наблюдатели вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, должностного лица, нарушающие права наблюдателей, связанные с осуществлением ими своих полномочий (часть 3); с административным иском заявлением об оспаривании решения избирательной комиссии о заверении списка кандидатов, о регистрации кандидата, списка кандидатов, об отказе в заверении списка кандидатов, об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов в суд могут обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, кандидат, избирательное объединение, в отношении которых вынесено такое решение, кандидат, зарегистрированный по тому же

избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого заверен или зарегистрирован по тому же избирательному округу (часть 10); с административным исковым заявлением об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов в суд могут обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, а также в установленных законом случаях прокурор (часть 11); с административным исковым заявлением об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов могут обратиться гражданин, зарегистрированный в установленном порядке и участвовавший в выборах в качестве кандидата, избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, в установленных законом случаях прокурор (часть 15); избиратель вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором он принимал участие в соответствующих выборах (часть 16).

Согласно статье 240 КАС Российской Федерации, регулирующей сроки обращения в суд за защитой избирательных прав, административное исковое заявление о защите избирательных прав, если иное не предусмотрено данным Кодексом, может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда административному истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении его избирательных прав, законодательства о выборах (часть 1); административное исковое заявление об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования (часть 2); после опубликования результатов выборов административное исковое заявление об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов может быть

подано в суд в течение трех месяцев со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов (часть 3); административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов, об отказе в такой регистрации, о заверении списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, об отказе в этом заверении, может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией обжалуемого решения (часть 4); административное исковое заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования (часть 5). Указанные сроки, как следует из части 7 той же статьи, являются пресекательными и не подлежат восстановлению независимо от причин их пропуска, за исключением срока, предусмотренного ее частью 1.

Таким образом, гарантируя избирателям, кандидатам, избирательным объединениям и другим участникам выборов право на обращение в суд за защитой избирательных прав, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации исходят из обусловленной характером допущенного или предполагаемого нарушения избирательных прав конкретных участников выборов необходимости дифференциации общего и специального (по предметам, субъектам и срокам подачи жалобы, заявления) порядков его реализации. Избранный федеральным законодателем подход не только позволяет учесть структуру (стадийность) и временные параметры избирательного процесса, но и полностью согласуется со статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации и конкретизирующей ее положения применительно к сфере административного судопроизводства частью 1 статьи 4 КАС Российской Федерации, согласно которой каждый, если иное прямо не предусмотрено законом, вправе обратиться в суд за защитой нарушенных или

оспариваемых прав, свобод и законных интересов в случае, когда, по его мнению, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность.

4. Участие избирательных объединений (политических партий, их региональных отделений, иных структурных подразделений) в выборах и выдвижение ими кандидатов (списков кандидатов) представляет собой протяженную во времени деятельность и подразумевает последовательное совершение ряда предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункты 1 и 2 статьи 33 и пункты 2 и 14 статьи 35) и Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (пункты 1–8 статьи 25 и подпункт «в» пункта 1 статьи 27) действий, охватывающих собой организацию съезда, конференции или общего собрания политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, извещение избирательной комиссии соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов (списков кандидатов), принятие решения о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) не менее чем большинством голосов от числа присутствующих на съезде политической партии или конференции ее регионального отделения делегатов, участников общего собрания ее регионального отделения или иного структурного подразделения, уведомление избирательной комиссии о состоявшемся выдвижении кандидатов (списков кандидатов).

Выдвижение избирательным объединением кандидатов (списков кандидатов) – поскольку оно с очевидностью направлено на избрание его представителей в формируемые посредством выборов органы публичной власти – предполагает, как следует из пункта 1 статьи 37 Федерального закона «О политических партиях», последующую регистрацию выдвинутых кандидатов (списков кандидатов), проведение голосования и определение полученных результатов. Соответственно, регистрация

выдвинутых кандидатов (списков кандидатов) или хотя бы некоторой их части в качестве таковых необходима для того, чтобы выборы отвечали своему предназначению, predeterminedенному статьями 3 (части 2 и 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, а именно чтобы кандидаты могли по итогам голосования избирателей претендовать на электоральный мандат, а граждане – участвовать в управлении делами государства через своих законно избранных представителей в органах государственной власти и органах местного самоуправления, сформированных по результатам демократического избирательного процесса.

Наличие у избирателей возможности на основании конституции и законов выбирать кандидатов, предоставляя им подлинную свободу выборов, неотделимую от реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, осуществляемых через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства (на что прямо указано в пункте 2 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств), подразумевает, что все электоральные мандаты, по общему правилу, должны быть объектом альтернативной состязательности кандидатов (списков кандидатов), без которой избирательный процесс не может считаться отвечающим общепризнанному требованию конкурентности демократических выборов. Именно поэтому пункт 33 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает правило, в силу которого, если ко дню голосования в избирательном округе не окажется ни одного зарегистрированного кандидата (списка кандидатов) или будет зарегистрирован только один кандидат (список кандидатов), голосование в таком округе подлежит по решению соответствующей избирательной комиссии отложению на срок не более трех месяцев для дополнительного

выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий.

4.1. По смыслу правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 года № 16-П, выдвижение избирательным объединением кандидата (списка кандидатов) требует публично-правового признания, без которого выдвинутые избирательным объединением лица не могут претендовать на последующую реализацию пассивного избирательного права и которое обеспечивается регистрацией выдвинутого кандидата (списка кандидатов) избирательной комиссией, уполномоченной официально подтвердить правомерность соответствующей электоральной инициативы избирательного объединения.

Только с момента регистрации кандидата (списка кандидатов) граждане, выдвинутые избирательным объединением в качестве кандидатов, приобретают статус зарегистрированных кандидатов, а само избирательное объединение рассматривается как зарегистрировавшее их, и только с этого момента избирательное объединение и кандидаты на выборные должности вправе пользоваться всеми предусмотренными для них правами на основе равенства перед законом, в частности без каких-либо ограничений вести предвыборную агитацию и распоряжаться средствами избирательных фондов, созданных для финансирования собственных избирательных кампаний. Более того, именно избирательные объединения, зарегистрировавшие кандидатов (списки кандидатов), и зарегистрированные кандидаты вправе рассчитывать на включение информации о них в избирательный бюллетень (статья 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), а следовательно, и на непосредственное участие в выборах на стадиях голосования избирателей, установления итогов голосования и определения результатов выборов.

Вместе с тем факт регистрации кандидата или списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, не всегда находит отражение в

избирательных бюллетенях, поскольку такая регистрация – при наличии указанных в статье 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» оснований – может быть аннулирована избирательной комиссией или отменена судом, что влечет за собой отстранение от дальнейшего участия в выборах как самого избирательного объединения, так и выдвинутых им кандидатов, что, конечно, не может не влиять на объем (содержание) судебной защиты прав избирательных объединений и кандидатов: если в соответствии со статьями 67–70 названного Федерального закона установление итогов голосования и определение результатов выборов требует, помимо прочего, обязательного указания в протоколах и решениях избирательной комиссии сведений о числе голосов избирателей, поданных за каждого кандидата или список кандидатов, включенных в избирательный бюллетень, то какое-либо упоминание в этих актах о кандидате или списках кандидатов, в регистрации которых было отказано либо регистрация которых была аннулирована избирательной комиссией или отменена судом, исключено, а потому права выдвинувшего их избирательного объединения установлением итогов голосования и определением результатов выборов не затрагиваются.

С учетом этого ограничение круга избирательных объединений, наделенных правом на обращение в суд с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, теми из них, чьи кандидаты (списки кандидатов) были зарегистрированы и включены в избирательные бюллетени, по которым проводилось голосование и определялись результаты выборов, – принимая во внимание гарантированную каждому избирательному объединению, выдвинувшему кандидата (список кандидатов), возможность судебной защиты от любых решений и действий (бездействия), препятствующих его участию в выборах (включая уклонение от принятия документов о выдвижении кандидатов или списков кандидатов, отказ в регистрации кандидатов или списков кандидатов, аннулирование или отмену регистрации

кандидатов или списка кандидатов), – не может рассматриваться как произвольно ограничивающее пределы судебного оспаривания избирательными объединениями решений избирательных комиссий о результатах выборов.

4.2. Как следует из пункта 3 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательные комиссии при осуществлении деятельности, связанной с подготовкой и проведением выборов, обязаны обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан, что в силу презумпции правомерности действий (бездействия) и решений избирательных комиссий (их должностных лиц) подразумевает законность таких действий (бездействия) и решений до тех пор, пока она не будет опровергнута в установленном – административном или судебном – порядке.

Исходя из этого, если избирательное объединение, выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, было отстранено от дальнейшего участия в выборах из-за отсутствия их регистрации избирательной комиссией, обусловленного действиями (бездействием) ее должностных лиц (в том числе, как это имело место в отношении заявителя по настоящему делу, воспрепятствованием своевременному представлению в избирательную комиссию необходимых для регистрации документов), такие действия (бездействие), хотя ими и затрагивается осуществление гражданами и объединениями граждан своих избирательных прав, с формально-юридической точки зрения также не могут считаться неправомерными до разрешения соответствующего административного (избирательного) спора, которое к тому же, при наличии у должностных лиц избирательной комиссии преступного умысла, в существенной мере зависит от предварительной уголовно-правовой оценки содеянного.

Более того, наличие у суда полномочия отменить решение избирательной комиссии о результатах выборов по такому основанию, как признание после дня голосования незаконным отказа в регистрации

кандидата (списка кандидатов), если это нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей (подпункт «д» пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), само по себе не гарантирует восстановления нарушенных избирательных прав и в случае, когда факт соответствующего нарушения установлен обвинительным приговором: по буквальному смыслу действующего правового регулирования, реализация судом данного полномочия предполагает признание незаконным отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) в порядке административного, а не уголовного судопроизводства, тем более завершившегося вынесением решения о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, которое, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, не подменяет собой приговор суда и, следовательно, не является актом, которым устанавливается виновность обвиняемого в том смысле, как это предусмотрено статьей 49 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Опираясь на приведенную правовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что, принимая такое решение на досудебных стадиях уголовного процесса, компетентные государственные органы должны отдавать себе отчет в том, что лица, в отношении которых прекращено уголовное преследование, виновными в совершении преступления либо (что равнозначно) в деянии, содержащем все признаки состава преступления, не признаны, а значит, не могут быть названы таковыми, – в конституционно-правовом смысле эти лица могут считаться лишь привлекавшимися к участию в уголовном судопроизводстве на соответствующей стадии ввиду выдвижения против них подозрения или обвинения (постановления от 28 октября 1996 года № 18-П, от 24 апреля 2003 года № 7-П, от 14 июля 2011 года № 16-П, от 7 марта 2017 года № 5-П, от 15 октября 2018 года № 36-П и др.).

Тем не менее лишение избирательного объединения, выдвинувшего кандидата (список кандидатов), возможности представить в избирательную

комиссию необходимые для регистрации документы – особенно когда их представление составляет обязанность не самих избирательных объединений, а лично кандидатов (пункт 5 статьи 33 и пункт 1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») – в результате действий (бездействия) должностного лица этой избирательной комиссии, досудебное уголовное преследование которого по данному факту было прекращено по нереабилитирующему основанию, не может, даже по истечении длительного времени, не породить сомнений в справедливости состоявшихся выборов и достоверности полученных электоральных результатов, что, в свою очередь, чревато серьезными рисками дискредитации выборов как одной из высших форм непосредственного народовластия.

В целях предотвращения подобных угроз федеральный законодатель, преследуя интересы обеспечения баланса прав и свобод избирательных объединений (выдвинутых ими кандидатов), стабильности результатов электорального волеизъявления и основанных на нем институтов народного представительства, безусловно, мог бы оговорить, что избирательное объединение вправе обращаться в суд с административным исковым заявлением об отмене результатов выборов при условии, что оно – независимо от инициирования уголовного преследования виновных, по его мнению, должностных лиц избирательной комиссии – своевременно предприняло усилия по оспариванию их действий (бездействия), препятствовавших выдвижению и регистрации кандидата (списка кандидатов), в специальном порядке, аналогичном установленному частью 10 статьи 239 и частью 4 статьи 240 КАС Российской Федерации. Но, поскольку действующее законодательство подобной оговорки не содержит, предусматривая для таких решений и действий (бездействия) избирательных комиссий (их должностных лиц) общий порядок судебного оспаривания (часть 2 статьи 239 и часть 1 статьи 240 КАС Российской Федерации), отказ избирательному объединению в обращении в суд с соответствующим административным исковым заявлением в ситуации,

когда нарушение прав этого избирательного объединения на участие в выборах нашло отражение в постановлении о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию, оставляет открытым вопрос о возможной степени влияния указанного нарушения на результаты выборов.

Признание права оспаривания в суде решения избирательной комиссии о результатах выборов за избирательным объединением, выдвинувшим кандидата или список кандидатов на выборные должности, которые не были зарегистрированы в установленном избирательным законодательством порядке вследствие воспрепятствовавших представлению в избирательную комиссию необходимых для регистрации документов действий (бездействия) должностных лиц избирательной комиссии, в отношении правомерности которых сохраняется неопределенность в связи с прекращением соответствующего уголовного дела по нереабилитирующему основанию, автоматически не дисквалифицирует сами результаты выборов. В каждом таком случае суд, самостоятельно оценивая сведения, содержащиеся в постановлении о прекращении уголовного дела, должен принимать во внимание, что если вступившие в законную силу приговор или иные судебные акты по уголовному делу являются обязательными для суда, рассматривающего дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесен приговор или иные судебные акты, по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом (часть 3 статьи 64 КАС Российской Федерации), то постановление о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию, принятое на досудебной стадии уголовного процесса, не освобождает его от исследования соответствующих обстоятельств.

Если в результате судебного разбирательства будет установлено, что действия (бездействие) должностного лица избирательной комиссии, послужившие причиной его уголовного преследования, на самом деле незаконно воспрепятствовали представлению в избирательную комиссию

документов, необходимых для регистрации кандидата (списка кандидатов), выдвинутого избирательным объединением, суд, по смыслу статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», обязан выяснить, мог ли этот кандидат (список кандидатов) быть зарегистрирован избирательной комиссией при отсутствии такого воспрепятствования, а также решить, могло ли допущенное нарушение законодательства о выборах повлиять на выявление действительной воли избирателей.

При рассмотрении соответствующих обращений суды, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 15 января 2002 года № 1-П, обязаны исходить из того, что результаты выборов призваны адекватно отражать действительную волю избирателей, а их отмена возможна лишь в случаях, когда не были обеспечены необходимые условия организации и проведения выборов, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей; при этом – поскольку конституционный принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушений избирательных прав эквивалентного способа их восстановления или компенсации, который учитывал бы специфику этих прав, связанную с тем, что, будучи индивидуальными, они реализуются в процессе выборов, предполагающих выявление общей воли избирателей, принявших участие в голосовании, – отказ в отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, если сам факт нарушения прав избирательного объединения и выдвинутых им кандидатов будет подтвержден при рассмотрении административного дела, не должен в силу статьи 53 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, освободить суд от применения компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений избирательных прав, а также исключать ответственность

совершивших эти нарушения субъектов избирательного процесса, включая избирательные комиссии.

Прекращение уголовного преследования должностного лица избирательной комиссии по нереабилитирующему основанию оставляет неразрешенным вопрос (спор) о том, были ли выдвинутые избирательным объединением кандидаты (списки кандидатов) не зарегистрированы именно в результате противоправного деяния этого должностного лица. В таком случае избирательному объединению должно быть предоставлено право обращаться – даже после истечения предусмотренного частью 3 статьи 240 КАС Российской Федерации срока – с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов, с тем чтобы была осуществлена судебная оценка возможного влияния нарушений избирательного законодательства, послуживших основанием для уголовного преследования соответствующего должностного лица, на свободное волеизъявление избирателей и достоверное определение итогов голосования, а также разрешен вопрос о необходимости применения компенсаторных механизмов в целях восстановления нарушенных прав избирательных объединений.

Иное означает несоразмерное ограничение права на судебную защиту одного из основных политических прав граждан – права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, чем нарушаются статьи 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и не обеспечивается гарантированная ее статьей 52 охрана законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 52, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она не позволяет избирательному объединению, выдвинувшему кандидата или список кандидатов на выборные должности, обращаться в суд с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов в случае, когда это избирательное объединение и (или) выдвинутые им в качестве кандидатов граждане были лишены возможности представить в избирательную комиссию документы, необходимые для регистрации кандидата или списка кандидатов, вследствие воспрепятствования со стороны должностного лица избирательной комиссии, уголовное преследование в отношении которого по данному факту прекращено по нереабилитирующему основанию.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Правоприменительные решения по делу регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге, основанные на части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, признанной настоящим Постановлением не соответствующей Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 42-П



Конституционный Суд
Российской Федерации