



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 и части 4 статьи 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также пункта 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.А.Брюхановой и Е.Л.Русаковой

город Санкт-Петербург

24 марта 2020 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, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 и части 4 статьи 240 КАС Российской Федерации, а также пункта

7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан А.А.Брюхановой и Е.Л.Русаковой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Н.Кокотова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, регламентируя подсудность административных дел, устанавливает, что эти дела, за исключением предусмотренных его статьями 17¹, 18, 20 и 21, а также дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, подсудных арбитражным судам, рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции (статья 19). В том же качестве верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают, кроме прочих, административные дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (независимо от уровня выборов), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы

государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий (пункт 7 части 1 статьи 20), а Верховный Суд Российской Федерации – административные дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий (пункт 7 статьи 21). Аналогичная по содержанию пункту 7 статьи 21 КАС Российской Федерации норма содержится и в Федеральном конституционном законе от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (пункт 7 части 4 статьи 2).

При этом 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 оспариваемого решения (часть 4 статьи 240 КАС Российской Федерации).

1.1. Окружная избирательная комиссия по выборам депутата Московской городской Думы седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 42 решением от 16 июля 2019 года отказала гражданке А.А.Брюхановой, выдвинутой региональным отделением политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» в городе Москве, в регистрации кандидатом в депутаты на выборах Московской городской Думы, назначенных на 8 сентября 2019 года, в связи с выявлением в подписных листах для сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата более 10 процентов недействительных подписей и недостаточным количеством достоверных подписей, представленных для регистрации кандидата.

Московская городская избирательная комиссия, проверив по жалобе А.А.Брюхановой решение окружной избирательной комиссии, 30 июля

2019 года оставила ее без удовлетворения, дополнительно указав, что подлежащие представлению сведения о зарубежном имуществе кандидата и его семьи оформлены с нарушением законодательных требований и это также является основанием для отказа в регистрации кандидата. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее – ЦИК России) постановлением от 9 августа 2019 года, в свою очередь, оставила без удовлетворения жалобу А.А.Брюхановой на решения нижестоящих избирательных комиссий.

Решением Московского городского суда от 21 августа 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 августа 2019 года, А.А.Брюхановой в удовлетворении поданного 18 августа 2019 года административного искового заявления о признании незаконными решений избирательных комиссий отказано по той причине, что ею пропущен десятидневный срок для обжалования решения окружной избирательной комиссии. Довод о необходимости исчислять срок для обращения в суд с соответствующим требованием со дня принятия по ее жалобе постановления ЦИК России отклонен с указанием на то, что предварительное обжалование в вышестоящую избирательную комиссию решения об отказе в регистрации кандидата не служит обязательным условием для его судебного оспаривания, установленный для которого срок не прерывается обжалованием этого решения в вышестоящую избирательную комиссию. Отмечено также, что решения Московской городской избирательной комиссии и ЦИК России, вынесенные в отношении А.А.Брюхановой, самостоятельного значения не имеют, поскольку ими ее жалобы на решение окружной избирательной комиссии оставлены без удовлетворения.

1.2. Окружная избирательная комиссия по выборам депутата Московской городской Думы седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 37 решением от 16 июля 2019 года, как и в деле А.А.Брюхановой, отказала гражданке Е.Л.Русаковой, выдвинутой

региональным отделением политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» в городе Москве, в регистрации кандидатом в депутаты на выборах Московской городской Думы, назначенных на 8 сентября 2019 года, в связи с выявлением в подписных листах для сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата более 10 процентов недействительных подписей и недостаточным количеством достоверных подписей, представленных для регистрации кандидата.

Московская городская избирательная комиссия, проверив по жалобе Е.Л.Русаковой решение окружной избирательной комиссии, 26 июля 2019 года оставила ее без удовлетворения, дополнительно указав, что, вопреки законодательным требованиям, в заявлении кандидата о согласии баллотироваться не указан уровень образования, не названы источники доходов кандидата, а финансовый отчет составлен с нарушениями и что это также является основанием для отказа в регистрации кандидата. ЦИК России постановлением от 7 августа 2019 года, в свою очередь, оставила без удовлетворения жалобу Е.Л.Русаковой на решения нижестоящих избирательных комиссий.

Е.Л.Русакова обратилась в Тверской районный суд города Москвы с административным иском о признании недействительным постановления ЦИК России, однако определением от 14 августа 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 10 сентября 2019 года, заявление возвращено со ссылкой на неподсудность дела районному суду и указанием, что ЦИК России нового решения по существу вопроса, связанного с регистрацией кандидата, не принимала и что истица фактически оспаривает решение окружной избирательной комиссии, а потому иск подлежит рассмотрению Московским городским судом в качестве суда первой инстанции. 15 августа 2019 года определением судьи Верховного Суда Российской Федерации, оставленным без изменения определением Апелляционной коллегии

Верховного Суда Российской Федерации от 27 августа 2019 года, административное исковое заявление с тем же требованием возвращено Е.Л.Русаковой также со ссылкой на неподсудность дела Верховному Суду Российской Федерации и разъяснением, что дело подлежит рассмотрению Московским городским судом в качестве суда первой инстанции, поскольку постановлением ЦИК России оставлены без изменения решения Московской городской избирательной комиссии и окружной избирательной комиссии.

Решением Московского городского суда от 20 августа 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2019 года, Е.Л.Русаковой в удовлетворении поданного 12 августа 2019 года административного искового заявления о признании незаконным постановления ЦИК России отказано по той причине, что ею пропущен десятидневный срок для обжалования решения окружной избирательной комиссии. Довод о необходимости исчислять срок для обращения в суд с соответствующим требованием со дня принятия по ее жалобе постановления ЦИК России отклонен с указанием на то, что предварительное обжалование в вышестоящую избирательную комиссию решения об отказе в регистрации кандидата не служит обязательным условием для его судебного оспаривания, установленный для которого срок не прерывается обжалованием этого решения в вышестоящую избирательную комиссию. Отмечено также, что решения Московской городской избирательной комиссии и ЦИК России, вынесенные в отношении Е.Л.Русаковой, самостоятельного значения не имеют, поскольку ими ее жалобы на решение окружной избирательной комиссии оставлены без удовлетворения, а само постановление ЦИК России не содержит нового решения по существу поставленного вопроса и подлежит судебной проверке одновременно с решениями нижестоящих избирательных комиссий, с которыми истица выражает несогласие.

1.3. По мнению А.А.Брюхановой и Е.Л.Русаковой, часть 4 статьи 240 КАС Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 45, 46 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой по своему буквальному смыслу и по смыслу, придаваемому данной норме правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, влечет безусловный отказ в рассмотрении по существу судом административного искового заявления, касающегося решения нижестоящей избирательной комиссии, не зарегистрировавшей кандидата в депутаты, или решения вышестоящей избирательной комиссии, оставившей без удовлетворения поданную в связи с этим жалобу, по мотиву пропуска срока для обращения в суд, когда кандидат в депутаты предварительно обжаловал решение нижестоящей избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию в установленный законом срок.

Кроме того, Е.Л.Русакова полагает, что статья 19, пункт 7 части 1 статьи 20 и пункт 7 статьи 21 КАС Российской Федерации, а также пункт 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» противоречат статьям 32 (часть 2), 45, 46 (части 1 и 2), 47 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку по своему буквальному смыслу и в их понимании правоприменительной практикой влекут обязанность лица оспаривать в суде решение вышестоящей избирательной комиссии вместе с решением нижестоящей избирательной комиссии, которым ему отказано в регистрации в качестве кандидата в депутаты, причем подсудность дела определяется в зависимости от уровня избирательной комиссии, чье решение обжаловалось в вышестоящую избирательную комиссию.

1.4. В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле заявителя,

если придет к выводу о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые законоположения Конституции Российской Федерации, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл соответствующих законоположений, так и смысл, придаваемый им сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии своего решения изложенными в жалобе основаниями и доводами.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются:

статья 19, пункт 7 части 1 статьи 20, пункт 7 статьи 21 КАС Российской Федерации и пункт 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» в той мере, в какой на основе данных положений разрешается вопрос о подсудности административного дела об оспаривании решения вышестоящей избирательной комиссии, которым оставлено в силе решение окружной избирательной комиссии по выборам в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации об отказе в регистрации кандидата в депутаты;

часть 4 статьи 240 КАС Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она служит основанием для отказа в рассмотрении (в удовлетворении) судом административного искового заявления, касающегося решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, в связи с пропуском заявителем (кандидатом) десятидневного срока обращения в суд в случае предварительного обжалования таким лицом решения об отказе в регистрации в вышестоящую избирательную комиссию в установленный законом срок.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2).

Право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления относится к основным политическим правам, определяющим конституционно-правовой статус гражданина Российской Федерации, важнейшую форму его участия в управлении делами государства. Особенности избирательных прав и их реализации предполагают необходимость обеспечения надлежащих гарантий этих прав на основе баланса законных интересов каждого гражданина и общества в целом в соответствии с предписаниями Конституции Российской Федерации, ее статей 1, 2, 3, 17, 18, 19, 32, 55 и 60 (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П и др.).

К числу основных гарантий избирательных прав граждан относится право на обжалование решений и действий (бездействия) избирательных комиссий и их должностных лиц в вышестоящие избирательные комиссии или в суд. Данное право является конкретизацией статей 45 (часть 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации о том, что в Российской Федерации каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

По смыслу статей 17 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им положений Всеобщей декларации прав человека (статья 8), Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 2 и подпункт «а» пункта 3

статьи 2) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 6), государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной. Указанная обязанность распространяется и на защиту избирательных прав граждан, в том числе в случае отказа избирательной комиссией гражданину в регистрации его в качестве кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что в полной мере согласуется с положениями Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, согласно которым в случае нарушения провозглашенных в данной Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, 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, установленном законами, – также в избирательных органах (пункт 1 статьи 16).

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 ходом избирательных кампаний, решениями и действиями избирательных комиссий не должны ставить под сомнение гражданское доверие к институту выборов, уверенность общества в незыблемости конституционных гарантий народовластия в рамках выборов и способность суда обеспечить надлежащую защиту прав граждан.

3. Конституция Российской Федерации непосредственно не закрепляет порядка осуществления гражданами права на обжалование решений и действий (бездействия) избирательных комиссий и их должностных лиц в вышестоящие избирательные комиссии или в суд.

Такой порядок в силу статьи 71 (пункты «в», «г», «о») Конституции Российской Федерации определяется федеральным законодателем, пределы усмотрения которого при его установлении достаточно широки, однако в любом случае он должен опираться на конституционные цели и ценности, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные обязательства Российской Федерации. В системе действующего правового регулирования этот порядок установлен Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а в части судебного обжалования (оспаривания) – Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

3.1. Лицо, выдвинутое кандидатом в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, вправе обжаловать решение соответствующей окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации его кандидатом в депутаты непосредственно в вышестоящую избирательную комиссию или в суд (пункты 1, 2, 6 и 10 статьи 75, пункт 6 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, части 2 и 10 статьи 239 КАС Российской Федерации).

Для окружной избирательной комиссии по выборам депутата (депутатов) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по одномандатному (многомандатному) избирательному округу вышестоящей избирательной комиссией является избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, а для нее – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (подпункты 22 и 23 статьи 2, пункт 10 статьи 21, подпункт «к» пункта 10 статьи 23, пункт 7 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ).

Вышестоящая избирательная комиссия, приняв к рассмотрению жалобу на решение нижестоящей, в том числе окружной, избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата в депутаты, обязана, не

направляя жалобу в последнюю, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей избирательной комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений: оставить жалобу без удовлетворения; отменить обжалуемое решение полностью или в части и принять решение по существу; отменить обжалуемое решение полностью или в части, обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (пункты 10 и 11 статьи 20, пункт 6 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ).

Согласно пункту 2 статьи 75 указанного Федерального закона решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации, решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обжалуются в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, решения и действия (бездействие) иных комиссий обжалуются в районные суды.

Данное положение уточняет Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, согласно которому административные дела, за исключением административных дел, предусмотренных статьями 17¹, 18, 20 и 21 этого Кодекса, а также дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, подсудных арбитражным судам, рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции (статья 19); административные дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (независимо от уровня выборов), окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих

в силу решения нижестоящих избирательных комиссий, рассматривают в качестве суда первой инстанции верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа (пункт 7 части 1 статьи 20); административные дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, рассматривает в качестве суда первой инстанции Верховный Суд Российской Федерации (пункт 7 статьи 21). Последнее предписание содержится также в пункте 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации».

Кроме того, согласно пункту 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения вышестоящих избирательных комиссий, оставляющие в силе решения нижестоящих комиссий, могут быть оспорены в судебном порядке вместе с решением нижестоящей комиссии, разрешившей вопрос по существу; подсудность дела в таких случаях определяется в зависимости от уровня избирательной комиссии, решение которой обжаловалось в вышестоящую избирательную комиссию.

Следовательно, действующее правовое регулирование исходит из того, что если решение окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации после его внесудебного обжалования оставлено в силе решением вышестоящей избирательной комиссии (решениями вышестоящих избирательных комиссий), то административное дело об оспаривании такого решения вышестоящей избирательной комиссии (таких решений) вместе с решением окружной избирательной комиссии подлежит рассмотрению

соответствующим верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа в качестве суда первой инстанции. Благодаря этому судебное оспаривание сохраняющего свою силу решения окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата в итоге всегда – независимо от того, обжаловалось ли оно во внесудебном порядке (в вышестоящую избирательную комиссию) или нет, – предполагает подачу административного искового заявления в один и тот же суд и ни при каких обстоятельствах не оставляет заинтересованным лицам пространства для произвольного изменения подсудности.

Приведенный порядок определения подсудности административных дел по рассмотрению жалоб на решения избирательных комиссий направлен на конкретизацию предписания статьи 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации о том, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, и не расходится с требованиями (критериями) правовой определенности, вытекающими из принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства (статья 1, часть 1; статья 15, части 1 и 2; статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Указанный порядок соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой подсудность дел предполагает установление законом разграничения как предметной компетенции, в том числе между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, так и в рамках каждого вида юрисдикции – для определения конкретного суда, уполномоченного рассматривать данное дело. В таком законе должны быть закреплены критерии, которые в нормативной форме (в виде общего правила) предопределяли бы, в каком суде подлежит рассмотрению то или иное дело, что позволило бы суду (судье), сторонам и другим участникам процесса избежать неопределенности в данном вопросе, которую в противном случае приходилось бы устранять посредством правоприменительного решения,

т.е. исходя из дискреционного полномочия правоприменительного органа или должностного лица, и тем самым определять подсудность дела не на основании закона. Несоблюдение установленной федеральным законодателем подсудности дел нарушает конституционное предписание о законном суде, а через это – и само право на судебную защиту. Рассмотрение дела вопреки правилам о подсудности не отвечает требованию справедливого правосудия, поскольку суд, не уполномоченный на рассмотрение данного конкретного дела, по смыслу статей 46 и 47 Конституции Российской Федерации, не является законным судом. Принятые в результате такого рассмотрения судебные акты не могут признаваться обеспечивающими права и свободы (постановления от 16 марта 1998 года № 9-П, от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 21 января 2010 года № 1-П и др.; определения от 11 июля 2006 года № 262-О, от 15 января 2009 года № 144-О-П, от 29 мая 2018 года № 1129-О и др.).

Таким образом, взаимосвязанные положения статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 КАС Российской Федерации и пункта 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» не противоречат Конституции Российской Федерации в части определения ими подсудности административных дел об оспаривании решений вышестоящих избирательных комиссий, которыми оставлено в силе решение окружной избирательной комиссии по выборам в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации об отказе в регистрации кандидата в депутаты.

3.2. В соответствии с частью 1 статьи 240 КАС Российской Федерации, если иное не предусмотрено данным Кодексом, административное исковое заявление о защите избирательных прав 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.

Для судебного оспаривания ряда решений и (или) действий (бездействия) избирательных комиссий, других участников избирательного процесса Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает сокращенные сроки подачи административных исковых заявлений о защите избирательных прав граждан. Так, административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, может быть подано в суд, в частности, лицом, выдвинутым в качестве такого кандидата, в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией оспариваемого решения (часть 4 статьи 240).

Избирательная комиссия, принявшая решение об отказе в регистрации кандидата, в течение одних суток с момента принятия ею такого решения обязана выдать кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, копию соответствующего решения с изложением оснований отказа (пункт 23 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ). Данное положение, помимо прочего, призвано обеспечить названным лицам возможность своевременного обжалования решений избирательных комиссий в вышестоящие избирательные комиссии или в суд.

Установление федеральным законодателем сокращенных сроков судебного оспаривания отдельных решений избирательных комиссий, принимаемых в рамках конкретных избирательных кампаний, в том числе решений об отказе в регистрации кандидатов, предопределено строгими временными рамками избирательного процесса и необходимостью оперативного разрешения соответствующих дел (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 года № 17-П и от 26 декабря 2005 года № 14-П). На это ориентирует законодателя и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, предусматривающая, в частности, 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).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, установление в законе сроков для обращения в суд с административным иском, 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.).

3.3. В системе действующего правового регулирования допущение обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий как в вышестоящие избирательные комиссии, так и в суд определяется наличием несовпадающих возможностей, которые предоставляют гражданам эти способы защиты их избирательных прав. При этом федеральный законодатель, установив процедуры обжалования (оспаривания) решений избирательных комиссий как в вышестоящие по отношению к ним избирательные комиссии, так и в суд, ввел ряд мер, направленных на согласование названных процедур и обеспечение приоритетности судебного рассмотрения и разрешения соответствующих дел.

Так, предварительное обращение лица за защитой избирательных прав в вышестоящую комиссию, в том числе в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, не является обязательным условием для обращения в суд с административным иском о признании соответствующего решения избирательной комиссии недействительным (пункт 8 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ и часть 17

статьи 239 КАС Российской Федерации). Согласно статье 75 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в вышестоящую комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу; в случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение (пункт 9); по запросам комиссий суд сообщает о принятых к рассмотрению жалобах (заявлениях) на нарушение избирательных прав граждан, а также о принятых им по таким жалобам (заявлениям) решениях (пункт 9¹).

Кроме того, в соответствии с указанным Федеральным законом отдельные решения избирательных комиссий могут обжаловаться только в судебном порядке. Так, решение избирательной комиссии о регистрации кандидата может быть отменено лишь судом по заявлению управомоченного лица, если будет установлено, что это решение было принято избирательной комиссией с нарушением требований, предусмотренных пунктом 24 статьи 38 данного Федерального закона, иных требований, предусмотренных этим Федеральным законом, иным законом (пункт 6 статьи 76). Исключительно судебный порядок отмены решения избирательной комиссии установлен и в отношении оспаривания решений о результатах выборов после их определения (пункт 1¹ статьи 77).

3.4. Вместе с тем установленные законом сроки вынесения вышестоящими избирательными комиссиями решений по жалобам на решения нижестоящих избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов зачастую исключают для выдвинутых кандидатами лиц возможность реального судебного оспаривания решений названных избирательных комиссий уже после первого обжалования ими решения нижестоящей избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата в вышестоящую избирательную комиссию.

Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ жалоба на решение комиссии об отказе в регистрации кандидата может

быть подана в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения (пункт 2 статьи 78); решения по жалобам, поступившим до дня голосования в период избирательной кампании, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно; если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок (пункт 18 статьи 38, пункт 4 статьи 78).

Поскольку жалобы на решения избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов во многих случаях требуют от вышестоящих избирательных комиссий дополнительной проверки документов и материалов, связанных со сбором подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов и соблюдением ими установленных законом ограничений и запретов, то рассмотрение вышестоящей избирательной комиссией таких жалоб может потребовать использования максимального срока, отведенного законом, т.е. десяти дней. При указанных обстоятельствах с учетом пресекающего характера десятидневного срока оспаривания решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, не подлежащего восстановлению независимо от причин его пропуска (части 4 и 7 статьи 240 КАС Российской Федерации), полностью утрачивается возможность реального рассмотрения по существу административного искового заявления, касающегося решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата.

В результате действующее правовое регулирование вместо декларируемого предоставления кандидатам (иным управомоченным лицам) возможности использования для обжалования (оспаривания) решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата как внесудебного (в вышестоящую избирательную комиссию), так и судебного порядка разрешения соответствующих электоральных споров приводит к тому, что предварительное направление ими жалобы в вышестоящую избирательную комиссию фактически блокирует в дальнейшем

перспективы судебной защиты их прав, чем вступает в противоречие с конституционными гарантиями государственной, и прежде всего судебной, защиты прав и свобод граждан (статьи 45 и 46 Конституции Российской Федерации). Как следствие, им заметно ограничивается возможность эффективного судебного контроля за ходом избирательных кампаний, ставится под сомнение гражданское доверие к институту выборов, уверенность общества в незыблемости конституционных гарантий народовластия в рамках выборов и способность суда обеспечить надлежащую защиту прав граждан, гарантированных статьями 32, 46 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в контексте конституционных ценностей, закрепленных в ее статьях 3, 10, 18 и 45.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, судебная защита избирательных прав в случае их нарушения должна быть доступной на всем протяжении избирательной кампании для всех избирателей, кандидатов в депутаты, политических партий и иных субъектов избирательных правоотношений; поэтому, устанавливая порядок ее осуществления, федеральный законодатель обязан, руководствуясь императивом *justitia nemine neganda est* (нельзя никому отказывать в правосудии), избегать произвольного ограничения судебных гарантий конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и обеспечивать своевременность, компетентность и справедливость судебного разбирательства электоральных споров (Постановление от 13 апреля 2017 года № 11-П).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 КАС Российской Федерации и пункта 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации в части определения ими подсудности административных дел об оспаривании решений вышестоящих избирательных комиссий, которыми оставлено в силе решение окружной избирательной комиссии по выборам в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации об отказе в регистрации кандидата в депутаты.

2. Признать часть 4 статьи 240 КАС Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она предусматривает отказ в рассмотрении (в удовлетворении) судом административного искового заявления, касающегося решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, в связи с пропуском заявителем (кандидатом) десятидневного срока обращения в суд, установленного данным Кодексом, в случае предварительного обжалования таким заявителем (кандидатом) решения об отказе в регистрации в вышестоящую избирательную комиссию.

3. 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 необходимые изменения, направленные на обеспечение эффективного судебного оспаривания решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, либо посредством разумного согласования с возможностью обжалования такого решения в вышестоящую избирательную комиссию, либо путем введения по аналогии с решением избирательной комиссии о регистрации кандидата правила о его отмене только судом.

Впредь до внесения в правовое регулирование надлежащих изменений, вытекающих из настоящего Постановления, административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, после истечения закрепленного частью 4 статьи 240 КАС Российской Федерации срока может быть подано в суд заявителем (кандидатом) в случае предварительного обжалования такого решения в установленном законом порядке в вышестоящую избирательную комиссию в предусмотренный пунктом 2 статьи 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» пятидневный срок со дня принятия вышестоящей избирательной комиссией решения об оставлении жалобы без удовлетворения.

4. Признание части 4 статьи 240 КАС Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации не затрагивает результатов выборов в Московскую городскую Думу, состоявшихся 8 сентября 2019 года, и не может служить основанием для их пересмотра.

Этим для заявителей по настоящему делу – граждан Брюхановой Анастасии Андреевны и Русаковой Елены Леонидовны не исключается возможность использовать для защиты своих прав компенсаторные механизмы, предусмотренные действующим законодательством, в соответствии со статьей 53 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. 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».

№ 12-П



Конституционный Суд
Российской Федерации