

## **Административный и судебный порядок рассмотрения жалоб на решения избирательных комиссий в Российской Федерации: общее и особенное**

*Выступление Секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации М.В. Гришиной на 28 ежегодной конференции АОВСЕ «Юридическая защита избирательных прав и прозрачность выборов» 25-26 сентября 2019 года в Любляне*

В Российской Федерации Конституцией 1993 года гарантируется судебная защита избирательных прав граждан. Федеральный закон предусмотрел возможность обжалования решений нижестоящих избирательных комиссий в административном порядке (в системе избирательных комиссий), или, по выбору заявителя, в суде. При этом решение суда по соответствующему вопросу имеет приоритетный характер.

В случае одновременного обжалования решения избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию и в суд, вышестоящая избирательная комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу и может возобновить его только в случае отзыва иска из суда.

В связи с этим, и с учетом нижеизложенных особенностей, такой способ защиты прав не может считаться безусловно альтернативным.

### ***1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 2015 года и взаимодействие ЦИК России с Верховным Судом Российской Федерации***

На новый уровень рассмотрение в судах избирательных споров вышло после принятия в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – Кодекс). Теперь рассмотрение административных исковых заявлений осуществляется в специально урегулированном порядке, как правило, судьями, специализирующимися на указанных вопросах, что повышает качество рассмотрения споров.

ЦИК России постоянно взаимодействует с Верховным Судом в ходе обобщения судебной практики. Так, представители ЦИК России официально

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. 27.12.2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

входили в рабочую группу по подготовке Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 (ред. от 9 февраля 2012 года) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Также с участием ЦИК России готовились тематические обзоры судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в 2016<sup>3</sup> и 2017<sup>4</sup> годах.

В соответствии с частью 7 статьи 243 Кодекса ЦИК России в лице своего представителя может быть привлечена судом к участию в административном деле о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации для дачи заключения по этому делу.

Вместе с тем, решение суда обязательно для избирательной комиссии любого уровня и не может подлежать переоценке в рамках рассмотрения жалобы по уже рассмотренному судом вопросу.

## ***2. Обжалование решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов (списков кандидатов) для участия в выборах как категория дел***

На практике значительное количество дел в сфере защиты избирательных прав рассматривается судами в связи с обжалованием отказов со стороны избирательных комиссий в регистрации кандидатов или списков кандидатов.

По имеющейся в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации информации, в Верховном Суде Российской Федерации в ходе избирательных кампаний по выборам 8 сентября 2019 года было рассмотрено 192 дела о защите избирательных прав, 57 из которых (30 %) были связаны с

---

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 6.

<sup>3</sup> «Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016) [электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс, 2019.

<sup>4</sup> «Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2017) [электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс, 2019.

обжалованием решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов, списков кандидатов.

Для сравнения: в ходе избирательных кампаний по выборам 9 сентября 2018 года было рассмотрено 116 дел, 28 из которых (24 %) были связаны с обжалованием решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов, списков кандидатов.

В практике избирательных комиссий рассмотрение такого рода жалоб является основным и составляет большую часть. Так, например ЦИК России в 2019 году была рассмотрена 71 жалоба на решения нижестоящих избирательных комиссий, и из них 70 были связаны с отказом в регистрации кандидатов или списков кандидатов. Около трети жалоб были удовлетворены.

### ***3. Количество инстанций при обжаловании решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов (списков кандидатов)***

Важным отличием административного и судебного порядков обжалования является то, что рассмотрение ЦИК России жалобы может быть третьим или четвертым в системе иерархии избирательных комиссий, в зависимости от уровня выборов, в рамках которых принято решение. В отличие от этого, в рамках судебной процедуры предусмотрено право гражданина на обязательное рассмотрение жалобы только в двух инстанциях: первой и апелляционной.

В связи с этим рассмотрение жалоб в системе комиссий может продолжаться вплоть до дня голосования, и только сокращенные сроки подачи и рассмотрения жалоб не позволяют выйти за пределы сроков кампании в решении вопросов о восстановлении нарушенных прав кандидатов. Есть и иные отличия в процессуальных и содержательных составляющих процедуры рассмотрения жалоб. При этом закон не акцентирует внимание на указанных различиях, хотя они прямо из него вытекают. Ввиду этого заявители, обращающиеся за защитой своих избирательных прав, иногда не вполне могут мотивировать причины, по которым они выбрали тот или иной способ обжалования. Представляется, что в ходе такого выбора следует учитывать следующее.

#### ***4. Сроки обжалования решений избирательных комиссий***

Сроки обжалования решений в вышестоящую избирательную комиссию и в суд различаются.

Так, жалоба на решение соответствующей избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть подана в вышестоящую избирательную комиссию в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения (п. 2 ст. 78 67-ФЗ).

Важно отметить, что день принятия решения об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) включается в указанный срок (п. 1 ст. 11.1 67-ФЗ).

В случае подачи административного искового заявления в суд, срок составляет также десять дней со дня принятия обжалуемого решения (ч. 4 ст. 240 Кодекса). Однако день принятия решения комиссией не включается в указанный срок. При этом, если последний день срока приходится на выходной день, то он переносится на следующий рабочий день (ч. 2 ст. 93 Кодекса), в отличие от рассмотрения жалобы комиссиями, где сроки исчисляются календарными днями. На практике есть случаи, когда гражданин обжалует решение об отказе ему в регистрации кандидатом в день вынесения указанного решения и уже после завершения рассмотрения жалобы в избирательной комиссии успевает подать исковое заявление на то же решение в суд.

Срок обжалования решения, принятого по результатам рассмотрения жалобы в «первой» инстанции, составляет пять дней и исчисляется по вышеуказанным правилам<sup>5</sup>.

Пропущенный срок подачи жалобы по данной категории дел восстановлению не подлежит.

С учетом специфики рассмотрения жалоб в системе избирательных комиссий фактически исключается возможность направления жалобы в

---

<sup>5</sup> Потребовалось специальное исследование проблемы исчисления сроков обжалования в суде решения вышестоящей комиссии, отменившей в ходе рассмотрения обжалуемое решение нижестоящей комиссии и принявшей новое решение по существу. Суд определил 5-дневный срок обжалования такого решения. Например, Решением от 15 августа 2019 года по делу № 3а-215/2019 Санкт-Петербургский городской суд отметил, что жалоба на решение избирательной комиссии, принятое в соответствии с пунктами 6 и 7 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», может быть подана в период избирательной кампании в течение пяти дней со дня принятия обжалуемого решения.

избирательную комиссию почтой в последний день истечения срока. Избирательной комиссией рассматриваются только те жалобы, которые **поступили к ней** в установленный десятидневный срок. В этом состоит отличие от правил, **установленных для суда** процессуальным законодательством, исходя из которого отправленная почтой в день истечения срока жалоба считается поданной в срок.<sup>6</sup>

В связи с указанным различием на практике возникают случаи, что уже по завершении рассмотрения жалобы в избирательной комиссии выясняется, что одновременно по почте было отправлено в суд административное исковое заявление. Таким образом, и в этом случае у кандидата имеется возможность не альтернативного, а последовательного рассмотрения его требований и доводов.

Вместе с тем, кандидату отказывается в рассмотрении жалобы по существу в суде, если пропущен срок обжалования непосредственно решения избирательной комиссии об отказе в регистрации, а вышестоящая комиссия (или комиссии) оставила (оставили) обжалуемое решение в силе<sup>7</sup>.

### ***5. Сроки рассмотрения жалоб***

Сроки рассмотрения жалоб одинаковы и для судов, и для избирательных комиссий и нацелены на то, чтобы споры, касающиеся регистрации кандидата или списка кандидатов, были разрешены не только по первой инстанции, но и в апелляционной инстанции (а в избиркомах – во всех инстанциях) до дня голосования.

Административное исковое заявление о защите избирательных прав, как и жалоба в избирательную комиссию, поступившие в период избирательной кампании до дня голосования, рассматриваются в течение пяти дней со дня поступления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а обращение, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в административном исковом заявлении или жалобе в избирательную

---

<sup>6</sup> Подобной правовой позицией руководствовался Верховный Суд Российской Федерации при рассмотрении апелляционной жалобы Московской городской избирательной комиссии, отменив решение Московского городского суда от 13 августа 2019 года о признании незаконным бездействия Московской городской избирательной комиссии, выразившегося в уклонении от принятия решения по рассмотрению жалобы. (Определение Верховного Суда РФ от 22.08.2019 № 5-АПА19-122 [электронный ресурс]) // Справочно-правовая система Консультант Плюс, 2019.

<sup>7</sup> См., например: Решения Московского городского суда от 12.08.2019 №3а-4599/2019 и от 21.08.2019 №3а-4868/2019 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс, 2019.

комиссию, требуют дополнительной проверки, тогда они рассматриваются не позднее чем через десять дней после подачи (ч. 1 ст. 241 КАС РФ; п. 4 ст. 78 67-ФЗ).

### ***6. Способы восстановления избирательных прав***

При рассмотрении жалоб избирательная комиссия может принять одно из следующих решений:

- а) оставить жалобу без удовлетворения;
- б) отменить обжалуемое решение полностью или в части и принять решение по существу;
- в) отменить обжалуемое решение полностью или в части, обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу.

При оспаривании решения избирательной комиссии в судебном порядке, в случае установленного в ходе разбирательства нарушения законодательства о выборах при принятии оспариваемого решения, суд вправе удовлетворить административный иск полностью или в части, признав указанное решение незаконным, определив способ и сроки восстановления нарушенных прав и (или) устранения последствий допущенных нарушений, либо отказать в удовлетворении административного иска установив, что оспариваемое решение, действие (бездействие) являются законными.

**Наиболее сложной проблемой является выявление различий в пределах процессуальных возможностей суда с одной стороны и избирательных комиссий – с другой в исследовании доказательств.**

Так, при рассмотрении вопросов об установлении достоверности подписей избирателей в подписных листах в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов вышестоящая избирательная комиссия проверяет лишь обоснованность выводов, сделанных нижестоящей комиссией на основе тех документов и материалов, которые предусмотрены законом для выявления признаков подделок в ходе сбора подписей. Таким документом, в частности, является заключение эксперта о поддельности записей в подписном листе.

В ряде случаев, однако, кандидаты прибегают к сбору письменных или устных показаний избирателей, чьи подписи признаны недостоверными, в

целях доказывания обратного. Вместе с тем, законом не установлены способы верификации указанных показаний избирательными комиссиями.

Такие показания могут быть учтены и приняты только **в ходе рассмотрения жалобы в суде**, на что указал и Конституционный Суд Российской Федерации<sup>8</sup>.

В части **судебной процедуры** Кодекс рассматривает показания свидетелей на равных с другими доказательствами и определяет их как сообщения свидетелем суду в устной или, возможно, письменной форме об известных ему обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела (ч. 1 ст. 69 Кодекса).

Для лиц, привлекаемых к участию в доказывании в качестве свидетелей за дачу заведомо ложных показаний, а также за отказ от дачи показаний установлена уголовная ответственность, о чем он предупреждается судом и дает подписку (ч. 9 ст. 51 Кодекса). (Речь идет об ответственности, предусмотренной ст. 307 УК РФ "Заведомо ложное показание, заключение эксперта, специалиста или неправильный перевод").

## ***7. Исключительная компетенция судов***

По ряду важнейших вопросов защиты избирательных прав граждан законодательство Российской Федерации устанавливает исключительную компетенцию судов.

Так, суд является окончательной инстанцией в решении спорных вопросов включения избирателей в список избирателей. Для оперативного решения этого вопроса законом предусмотрена работа судов в день выборов, который в России является выходным днем<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> В Определении от 8 декабря 2011 г. № 1629-О-О Конституционный Суд указал, что законоположения о выборах не устанавливают (и не могут устанавливать) правила доказывания в гражданском судопроизводстве, включая производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Следовательно, эти законоположения сами по себе не препятствуют ни вызову в суд свидетелей, ни их допросу, ни совершению иных процессуальных действий по доказыванию или оценке и проверке доказательств, включая заявление ходатайств и назначение судебных экспертиз] // Справочно-правовая система Консультант Плюс, 2019.

<sup>9</sup> На роль судов в этом вопросе обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 8 декабря 2011 г. № 1794-О-О, в котором указал, что неисполнение гражданами требований регистрационного учета не должно влечь за собой последствий, которые затрагивали бы содержание их конституционных прав. Если гражданин по тем или иным причинам не исполнил возложенную на него обязанность регистрации по месту жительства и, как следствие, не был включен в список избирателей, он вправе обратиться в участковую избирательную комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, которая в течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования обязана проверить сообщенные им сведения и представленные документы, в том числе о регистрации по месту пребывания, и внести его в список избирателей либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения. Решение участковой избирательной комиссии об отказе во включении в список избирателей может быть обжаловано гражданином в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования - немедленно. При этом в случае принятия решения об удовлетворении жалобы

Предусмотрена исключительно судебная процедура отмены установленных избирками результатов выборов при наличии предусмотренных на то законом оснований.

В Постановлении от 15 января 2002 г. № 1-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушений избирательных прав соответствующего способа восстановления или компенсации, учитывающего их специфику, связанную с тем, что, будучи индивидуальными, эти права реализуются в процессе выборов, предполагающих выявление общей воли избирателей, принявших участие в голосовании. Это, однако, не должно приводить к отказу от использования компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, а также исключать ответственность допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса, включая избирательные комиссии. Суд вправе признать невозможным проведение повторных выборов в целях восстановления пассивного избирательного права гражданина. Однако, во всяком случае негативные последствия, явившиеся результатом незаконных действий (или бездействия) избирательных комиссий, которые обладают, по сути, публично - властными функциями, должны быть компенсированы, а доброе имя гражданина – восстановлено.<sup>10</sup>

### ***8. Категорирование жалоб по тематике и субъектам права на обжалование***

Хотелось бы остановиться еще на одной важной особенности правового регулирования вопросов судебной защиты избирательных прав граждан. В Кодексе определен круг лиц, имеющих право подачи административного искового заявления по каждому из видов дел.

Например, с административным иском заявлением на решение 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 (ч. 10 ст. 239 Кодекса).

---

(заявления) участковой избирательной комиссией должно быть немедленно произведено соответствующее исправление в списке избирателей. // Справочно-правовая система Консультант Плюс, 2019

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.2002 № 1-П [электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс, 2019.



Такое положение дел связано с концепцией Кодекса, согласно которой в случае обжалования действий избирательной комиссии, на нее законом возлагается процессуальная обязанность обосновать с предоставлением надлежащих доказательств законность и правомерность обжалуемых решений или действий (бездействия). Заявитель освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых им решений или действий (бездействия), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод соответствующим решением или действием (бездействием) избирательной комиссии.

Однако в ходе реализации такого подхода периодически выявляется пробельность, которую требуется исправлять путем внесения изменений в Кодекс.

Например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2018 года<sup>11</sup> законодателю было предписано дополнительно урегулировать порядок обжалования результатов выборов со стороны избирательных объединений, чьи права были нарушены на этапе выдвижения кандидатов. Соответствующий законопроект, предусматривающий, в том числе оперативный порядок рассмотрения жалоб на действия избирательных комиссий, препятствующих выдвижению и регистрации кандидатов, в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

\*\*\*

Таким образом, российским законодательством предусмотрен полноформатный механизм защиты избирательных прав граждан как по линии избирательных, так и по линии судебных органов, который активно применяется и периодически совершенствуется.

При этом в любом избирательном споре окончательное слово принадлежит суду.

Что касается избирательных комиссий, то они работают под судебным контролем, строго руководствуясь правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и ориентируясь на судебную практику судов общей юрисдикции.

---

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2018 г. N 42-П «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» [электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс, 2019.