

Zinchenko Gennady Pavlovich, Doctor of philosophy, Professor, the head of the department of the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: gennadij-zinchenko@yandex.ru

WHAT DOES THE ELECTORAL ACTIVITY OF YOUTH DEPEND ON

УДК 342.8

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА КАК ОБЪЕКТ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ: НОВЕЛЛЫ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Шмалий
Оксана Васильевна**

доктор юридических наук, заведующая кафедрой административного и служебного права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70)
E-mail: shok98@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы формирования административного судопроизводства в России; в контексте избирательных прав граждан анализируются новеллы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, избирательные права.

Право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также право участвовать в референдуме относится к основным политическим правам, определяющим правовой статус гражданина Российской Федерации, важнейшую форму его участия в управлении делами государства. Обращения в суд за защитой этих прав по своей природе являются требованиями, возникающими из публичных правоотношений. Как правило, они затрагивают интересы значительного числа граждан, имеют большое общественное значение, а в силу строгих временных рамок избирательного процесса требуют оперативного разрешения. В настоящее время вопросы, связанные с судебной защитой указанных прав, регулируются нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [1].

В Российской Федерации административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами. До недавнего времени порядок административного судопроизводства, регулировался нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ)[2], Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ)[3] Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)[4]. В науке административного права и в судебной практике неоднократно указывалось на противоречия административно-процессуальных норм в этих кодексах и возникающие при их применении сложности, что не всегда обеспечивает верховенство права при защите прав и свобод граждан и организаций. Последовательно отстаивая конституционные постулаты самостоятельности административного судопроизводства

производства, в марте 2013 года Президент РФ внес в Государственную Думу проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. При этом Президентом РФ в качестве одного из основных направлений оптимизации административной юстиции было обозначено создание административного судопроизводства и защита граждан посредством возложения бремени доказывания на государственный орган. Глава государства в своем выступлении на VIII Всероссийском съезде судей 18 декабря 2012 года отметил: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами госвласти и местного самоуправления».

Несмотря на то, что в процессе обсуждения Кодекса высказывались различные точки зрения относительно целесообразности принятия данного кодифицированного акта, в частности обусловленные разработкой в этот же период единого ГПК РФ, все же после устранения многочисленных замечаний, высказанных по тексту проекта, Кодекс административного судопроизводства РФ был принят 8 марта 2015 года. Большая часть положений Кодекса вступает в силу с 15 сентября 2015 года.

В связи с этим позволю себе остановиться на некоторых концептуальных и неоднозначных положениях данного документа, в том числе касающихся избирательных прав граждан.

Конституцией РФ установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Исходя из этого вполне логично предположить, что КАС РФ должен регламентировать порядок рассмотрения всех административно-судопроизводственных дел, однако это не так.

К делам, порядок рассмотрения которых определяется КАС РФ, отнесены, в частности, дела об оспаривании нормативных правовых актов; об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций,

наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями. Сюда же относятся дела, рассматриваемые дисциплинарной коллегией Верховного Суда Российской Федерации; дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости; о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок; о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации; о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении; об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке; о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке; о взыскании обязательных платежей и санкций. Иные дела, разрешаемые на сегодняшний день в порядке административного судопроизводства, по-прежнему будут рассматриваться арбитражными судами и судами общей юрисдикции по правилам АПК РФ и КоАП РФ. Учитывая характер охранительных правоотношений, установленных в КоАП РФ, вполне резонно, что данные нормы не включены в КАС РФ, однако, учитывая однородность отношений, установленных разделом 3 АПК РФ, представляется необдуманным не включение в КАС РФ данного

блока правоотношений. Дополнительным аргументом в пользу включения норм АПК РФ в КАС РФ является объединение высших судебных инстанций в августе 2014 года. Отсутствие унифицированного подхода при рассмотрении дел, установленных АПК РФ и КАС РФ, по нашему мнению, создаст проблемы в правоприменительной практике, в частности при определении подсудности данной категории дел.

Четко не определен как предмет правового регулирования самого КАС РФ, так и механизм отграничения от процессуальных норм других федеральных законов. Из статьи 1 следует, что КАС РФ регулирует порядок рассмотрения «административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий». Данная методологическая основа не лишена пороков в силу параллельного регулирования порядка административного судопроизводства, возникающего из публичных правоотношений ГПК РФ, АПК РФ и производства по делам об административных правонарушениях, установленного КоАП РФ. Кроме того, «существующее правовое регулирование судопроизводства по делам, отнесенным к административным делам, представляется более стройным, чем предлагаемое КАС РФ, оно лучше отражает специфику дел, в большей мере защищает права и законные интересы граждан» [5, с. 47 – 57]. Таким образом, не исключены и проблемы связанные с определением подведомственности данных категорий административных дел.

Наиболее обсуждаемой новеллой КАС РФ является требование к лицам, осуществляющим представительство в суде. Статья 55 КАС РФ устанавливает, что представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридиче-

ское образование. Такой подход диссонирует с действующими положениями ГПК РФ, АПК РФ и является промежуточным вариантом по сравнению с представительством по уголовным делам, где согласно ч. 2 ст. 49 УПК РФ в качестве защитников допускаются адвокаты. К слову сказать, по ряду дел участие представителя является обязательным, в частности, такое правило устанавливается при рассмотрении дел об оспаривании нормативных актов (ч. 9 ст. 208 КАС РФ). Исключение в данном случае составляет ситуация, когда гражданин имеет юридическое образование и ведет дело самостоятельно. Учитывая благую цель законодателя — обеспечение права на получение квалифицированной юридической помощи, гарантируемое каждому в соответствии с частью 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации, следует все же отметить, что сам факт наличия диплома не является гарантией качества осуществляемого представительства. Не в последнюю очередь это связано с отсутствием в нашей стране нормативно установленной системы оценки качества оказания юридической помощи и профессиональной послеузовской аттестации юристов.

Возможным вариантом оптимизации института представительства в административном судопроизводстве может стать возрождение института лицензирования деятельности по оказанию юридической помощи и установление квалификационного требования в виде наличия соответствующей лицензии. При этом механизм лицензирования должен содержать как предварительный, так и последующий контроль за квалификацией лицензиата (проверка соответствия квалификационным требованиям лицензиата и соблюдения им лицензионных требований). Нынешние тенденции развития представительства в административном судопроизводстве, на наш взгляд, предполагают дифференциацию таких лицензий в зависимости от характера правозащитной деятельности, например, оказание юридической помощи юридическим лицам, правозащитная деятельность в отношении граждан.

Учитывая публичный характер правоотношений, из которых возникают административные дела, установленные КАС РФ,

представляется необоснованным включение в КАС РФ статьи 137 «Примирение сторон. Соглашение о примирении сторон». Сложно предположить процедуру примирения, например, при оспаривании решений, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, нарушающие избирательные права этих граждан или их право на участие в референдуме, или действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

Глава 24 КАС РФ посвящена производству по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Так же как и ранее было предусмотрено ГПК РФ, гражданин вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, нарушающие избирательные права этих граждан или их право на участие в референдуме. Однако при этом КАС РФ допускает возможность обращения в суд субъекта избирательных правоотношений только при нарушении его субъективных прав. В случае, когда речь идет о нарушении избирательного законодательства, с административным иском может обратиться избирательная комиссия, комиссия референдума либо прокурор. Последний также имеет право обращаться в суд в защиту избирательных прав граждан России (ч. 6 ст. 239 КАС РФ). Таким образом, в КАС РФ не устранена правовая неопределенность, на которую неоднократно указывал в своих Постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации. Так, в Постановлениях Конституционного Суда [6] отмечается, что «общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ст. 19 ч. 1 Конституции Российской Федерации), поскольку та-

кое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит — к нарушению принципов равенства и верховенства закона». Аналогичная позиция содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 года № 8-П [7].

Необходимо отметить и ряд позитивных моментов, связанных с защитой избирательных прав граждан.

Существенное значение имеют сроки подачи административных исков о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. В отличие от ГПК РФ в Кодексе административного судопроизводства проведена более четкая дифференциация сроков в зависимости от предмета исковых требований, связанных с защитой избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 240 КАС РФ). Административное исковое заявление о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда административному истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении его избирательных прав или права на участие в референдуме, законодательства о выборах и референдумах.

Однако в ряде случаев могут устанавливаться как более длительные, так и сокращенные сроки. Так, административное исковое заявление, касающееся оспаривания решения избирательной комиссии, комиссии референдума о регистрации кандидата, списка кандидатов, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, 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, комиссией референдума обжалуемого решения, а об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов

может быть подано в суд не позднее, чем за восемь дней до дня голосования.

Несомненно, принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является серьезным шагом в направлении оптимизации процедур судебной защиты, в том числе избирательных прав.

Однако не стоит исключать возможность и необходимость систематизации административно-процессуальных норм, которая, надеюсь, обретет в будущем полноценную нормативную основу в виде административного процессуального кодекса.

Литература

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015, № 10. Ст. 1391.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002, № 46. Ст. 4532.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002, № 30. Ст. 3012.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), Ст. 1.
5. *Громошина Н.А.* Кодекс административного судопроизводства: оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3.
6. См., например: Постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР; от 15 июля 1999 года №11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР», Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»; от 11 ноября 2003 года № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» // Собрание законодательства РФ. 1995, № 18, ст. 1708; Собрание законодательства РФ, 1999, № 30, ст. 3988; Собрание законодательства РФ, 2003, № 46 (ч. 2), ст. 4509
7. Постановление Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других...// Собрание законодательства РФ, 2013, № 18, ст. 2292.

Shmaliy Oksana Vasilievna, doctor of juridical Sciences, head of the Department of administrative and proprietary rights, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: shok98@yandex.ru

**SUFFRAGE AS AN OBJECT OF JUDICIAL PROTECTION:
SHORT STORIES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE CODE
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract

The article deals with topical issues of formation of administrative justice in Russia; in the context of electoral rights of citizens analyzes the novels of the administrative procedure Code of the Russian Federation

Keywords: *administrative justice, administrative justice, electoral law.*

References

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015, № 10. Ст. 1391.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 № 138-ФЗ / Собрание законодательства РФ. 2002, № 46. Ст. 4532.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002, № 30. Ст. 3012.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), Ст. 1.
5. *Gromoshina N.A.* Кодекс административного судопроизводства: оценка перспектив // *Vestnik grazhdanskogo processa*. 2013. № 3.
6. См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Зhilischного кодекса РСФСР; от 15 июля 1999 года №11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР», Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»; от 11 ноября 2003 года № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» // Собрание законодательства РФ. 1995, № 18, ст. 1708; Собрание законодательства РФ, 1999, № 30, ст. 3988; Собрание законодательства РФ, 2003, № 46 (ч. 2), ст. 4509
7. Постановление Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андронова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других...// Собрание законодательства РФ, 2013, № 18, ст. 2292.