



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-117

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 февраля 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Кириллова В.С.
Вознесенской Н.Г.
Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Надеждина Бориса Борисовича, Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» о признании недействующими пункта 4.2.1 Порядка приёма и проверки подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность Президента Российской Федерации, и иных связанных с ними документов, и проведения выборки подписных листов, утверждённого постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 декабря 2023 г. № 143/1105-8, приложения № 7 к данному порядку,

установил:

20 декабря 2023 г. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее также – ЦИК России, Комиссия) принято постановление № 143/1105-8 «О вопросах, связанных с оформлением, приёмом и проверкой подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность Президента Российской Федерации» (далее – Постановление), которым утверждены Порядок приёма и проверки подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность Президента Российской Федерации, и иных связанных с ними

документов, и проведения выборки подписных листов (приложение № 1) (далее также – Порядок).

Согласно пункту 4.2.1 Порядка результаты проверки подписных листов заносятся в ведомости проверки подписных листов (форма ведомости проверки подписных листов приведена в приложении № 7 к Порядку), в которых указываются основания (причины) признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными (в виде кодов нарушений) с указанием номера папки, подписного листа и строки в подписном листе, в которых содержится каждая из таких подписей, а при выбраковке подписного листа в целом – количество подписей на подписном листе (в соответствии с таблицей кодов нарушений).

Ведомость проверки подписных листов составляется на каждую проверяемую папку и может быть составлена на одном или нескольких листах.

Каждый лист ведомости проверки подписных листов подписывается проверяющим и (или) экспертом (экспертами) в случае, если недостоверной и (или) недействительной подпись (подписи) признавалась (признавались) на основании его (их) заключения (заключений).

Надеждин Б.Б., Всероссийская политическая партия «Гражданская инициатива» (далее также – административные истцы) обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пункта 4.2.1 Порядка в той мере, в какой закреплённые в нём нормативные положения сводят содержание заключения эксперта исключительно к указанию кодов нарушений, без какого бы то ни было обоснования (мотивировки) причин, послуживших основанием для выводов о необходимости признания подписи (подписей) избирателей недействительными; приложения № 7 к Порядку в той мере, в какой установленная им форма ведомости проверки не предусматривает возможности указания в ней заключения эксперта, содержащего обоснование (мотивировку) вывода о необходимости признания подписи (подписей) избирателей недействительными.

Административные истцы полагают, что оспариваемые нормы противоречат пункту 3 статьи 38 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и нарушают их права и свободы, закреплённые в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), статье 29 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (подписана государствами – участниками Содружества Независимых Государств в городе Минске 26 мая 1995 г.), статье 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишинёве 7 октября 2002 г.), статьях 32, 45, 46 Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют отказывать в регистрации кандидату на должность Президента Российской Федерации в связи с произвольным признанием

подписей недействительными на основании заключений эксперта, возможности оспорить которые в отсутствие их обоснования кандидат и выдвинувшая его политическая партия фактически лишены.

В обоснование заявленных требований административные истцы указали, что 23 декабря 2023 г. решением съезда Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» Надеждин Б.Б. выдвинут кандидатом на должность Президента Российской Федерации, в связи с чем на основании пункта 1 статьи 36 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» 31 января 2024 г. ими представлены в ЦИК России документы о регистрации Надеждина Б.Б. в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации. По результатам рассмотрения представленных документов ЦИК России 5 февраля 2024 г. составлен итоговый протокол проверки подписных листов с подписями избирателей, согласно которому из 104 734 подписей достоверными признаны 95 525 подписей, количество недействительных подписей составило 9209 подписей. При этом 4565 подписей признаны недействительными по кодам 14 (дата внесения подписи избирателя проставлена им не собственноручно), 17 (сведения об избирателе внесены не самим избирателем и не лицом, осуществлявшим сбор подписей), 18 (фамилия, имя, отчество указаны избирателем не собственноручно), 38 (сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, не внесены им собственноручно).

По мнению административных истцов, в ведомостях проверки подписных листов основания (причины) признания подписей недействительными приводятся исключительно в виде кодов нарушений, а форма ведомости проверки подписных листов не предусматривает поля для указания в ней какого бы то ни было обоснования выводов эксперта о необходимости признания подписи (подписей) избирателей недействительными. В связи с этим форма ведомости проверки подписных листов и требования к её заполнению не предполагают возможности какого бы то ни было обоснования выводов эксперта и не позволяют утверждать, что содержащиеся в ведомостях проверки подписных листов выводы эксперта (в виде кодов нарушений) вообще могут быть признаны «заключением эксперта» в том смысле, какой в понятие заключения вкладывает закон и общепринятое словоупотребление. Это не отвечает требованиям законодательства о выборах и лишает кандидата и выдвинувшую его политическую партию возможности аргументированно оспаривать выводы эксперта-почерковеда, а следовательно, и отказ в регистрации кандидата, обоснованный с такими выводами.

В письменном возражении ЦИК России указала, что Постановление принято федеральным государственным органом при реализации установленных законом полномочий, в оспариваемой части не противоречит действующему федеральному законодательству и не нарушает избирательные права административных истцов.

В судебном заседании административный истец Надеждин Б.Б., одновременно являющийся представителем Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива», его представители Назаренко А.А. и

Порошин Е.Н., председатель Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» Нечаев А.А. поддержали заявленное требование.

Представитель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Сахаров С.Ф. не признал административный иск, просил в его удовлетворении отказать.

Выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, исследовав материалы дела и представленные доказательства, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В силу части 4 статьи 81 Конституции Российской Федерации порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

ЦИК России как избирательная комиссия, организующая выборы в федеральные органы государственной власти в соответствии с пунктом 8 статьи 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации статьёй 19 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» наделена полномочиями по организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации (подпункт 1), осуществлению контроля за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации, обеспечению единообразного применения данного федерального закона (подпункт 2), изданию инструкций и иных нормативных актов по вопросам применения указанного федерального закона (подпункт 3).

Порядок приёма и проверки подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность Президента Российской Федерации, в том числе в части оформления результатов проверки подписных листов, регулируется статьями 36–38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации». Постановление принято, как следует из его буквального содержания, по вопросам, непосредственно связанным с выборами Президента Российской Федерации.

Таким образом, оспариваемое в части Постановление принято во исполнение требований федерального закона и в пределах полномочий ЦИК России как правотворческого органа применительно к возникшим правоотношениям.

Согласно пунктам 1, 4 статьи 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ЦИК России является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в

Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной данным федеральным законом, иными федеральными законами, состоит из 15 членов.

Статьёй 44 Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утверждённого постановлением ЦИК России от 28 июня 1995 г. № 7/46-II (далее – Регламент ЦИК России), предусмотрено, что принимаемые решения оформляются постановлениями Комиссии или выписками из протокола заседания Комиссии.

В силу пункта 11 статьи 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статьи 31 Регламента ЦИК России заседание Комиссии является правомочным, если на нём присутствуют не менее десяти членов Комиссии с правом решающего голоса.

Как следует из протокола заседания ЦИК России от 20 декабря 2023 г. № 143, в заседании Комиссии, на котором было принято оспариваемое постановление, участвовали 15 из 15 членов ЦИК России с правом решающего голоса, которые единогласно приняли соответствующее постановление, что указывает на соблюдение положения пункта 14 статьи 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федеральный законодатель, определяя специальный правовой статус ЦИК России как федерального государственного органа, организующего подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации, предусмотрел, что Комиссия имеет официальный печатный орган и официальное сетевое издание. Решения Комиссии, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей иным путём, а также передаются в иные средства массовой информации в объёме и в сроки, которые установлены законом (пункт 15 статьи 21, пункт 2 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Согласно пункту 2 статьи 10 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, касающиеся подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации, обеспечения избирательных прав граждан, официально опубликовываются (публикуются) в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях. Другие решения названных органов, а также решения иных избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публикуются в указанных периодических печатных изданиях либо доводятся до всеобщего сведения иным путём.

Статьёй 48 Регламента ЦИК России предусмотрено, что постановления, инструкции и иные нормативные акты ЦИК России публикуются в установленные федеральными конституционными законами, федеральными

законами сроки в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», а также передаются в средства массовой информации и размещаются на сайте ЦИК России. Опубликование документов ЦИК России в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и в официальном сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» в силу пункта 2.2 Положения о журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», утверждённого постановлением ЦИК России от 29 марта 2017 г. № 78/685-7, является равнозначной задачей официального печатного органа и официального сетевого издания ЦИК России.

Постановление размещено в официальном сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» (<http://vestnik.cikrf.ru>), в связи с чем ссылка административных истцов на отсутствие публикации Постановления в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» не свидетельствует о нарушении пункта 2 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 2 статьи 10 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

Следовательно, Постановление принято правомочным федеральным государственным органом при реализации установленных законом полномочий, облечено в надлежащую форму, с соблюдением предусмотренной законом процедуры его принятия и опубликования.

Доводы административных истцов о противоречии пункта 4.2.1 Порядка и приложения № 7 к Порядку положениям нормативных актов, имеющих большую юридическую силу, лишены правовых оснований.

В силу пункта 3 статьи 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» для проверки соблюдения порядка выдвижения кандидата, порядка сбора подписей избирателей и оформления подписных листов, достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей ЦИК России может своим решением создавать рабочие группы из числа членов ЦИК России, работников её аппарата и организаций, созданных для обеспечения её деятельности. К такой проверке могут привлекаться члены нижестоящих избирательных комиссий, эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, органов регистрационного учёта граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, иных государственных органов, а также иные лица в соответствии с пунктом 19 статьи 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Заключение экспертов могут служить основанием для признания недостоверными и (или) недействительными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей. Заключение экспертов

излагаются в письменной форме в ведомостях проверки подписных листов или ином документе.

Нормативное положение пункта 4.2.1 Порядка, установившее объём сведений, отражаемых в ведомости проверки подписных листов, не вводит иного, отличного от установленного Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», регулирования соответствующих правоотношений, поскольку соотносится с положениями пункта 18 статьи 38 этого федерального закона, определяющими содержание указанного документа, который кандидат, политическая партия, выдвинувшая кандидата, вправе получить в ЦИК России одновременно с копией итогового протокола проверки подписных листов в случае, если количества достоверных подписей избирателей недостаточно или количество недостоверных и недействительных подписей составило 5 и более процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки.

Приложение № 7 к Порядку, отражающее форму ведомости проверки подписных листов, предусматривает возможность внесения в неё всех сведений об основаниях (причинах) признания подписей избирателей недостоверными или недействительными (с указанием номера папки, подписного листа и строки в подписном листе, в которых содержится каждая из таких подписей), установленных пунктами 8, 10, 11 статьи 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», в форме указания кодов нарушений, которые могут быть допущены при заполнении подписных листов, приведённых в приложении № 6 к Порядку (далее – Таблица кодов нарушений).

Таблица кодов нарушений содержит перечень возможных нарушений, которые могут быть допущены при заполнении подписных листов, включающий в себя определённые коды нарушений и их расшифровку в соответствии с правовым основанием признания подписей недостоверными и (или) недействительными с указанием соответствующих пунктов и подпунктов статьи 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», а также определяет единицу выбраковки – подпись или лист.

Основанием признания подписей недостоверными и (или) недействительными является не соответствующий код нарушения и его расшифровка, а конкретные нарушения, установленные определёнными законоположениями.

Таким образом, оспоренные положения Порядка не подменяют, не дополняют и не изменяют положения, установленные Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», а также отвечают критерию определённости правовой нормы.

Нарушение своих прав административные истцы связывают с тем, что пункт 4.2.1 Порядка и приложение № 7 к нему не предусматривают самостоятельной возможности изложения (заполнения) обоснования выводов эксперта о необходимости признания подписи (подписей) избирателей недействительными (недостоверными), что, по их мнению, не может являться

заключением эксперта в том смысле, какой в понятие «заключение» вкладывают закон и общепринятое словоупотребление.

Указанные доводы проверены судом и признаются несостоятельными, поскольку они основаны на неверном толковании норм материального права, непосредственно регулирующих возникшие правоотношения.

В отношении заключения эксперта, привлекаемого для проверки подписей избирателей, избирательное законодательство не содержит требований к форме такого заключения эксперта, указывая лишь, что она должна быть письменной. Приведённые выше положения пункта 3 статьи 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», равно как и положения пункта 3 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», допускают возможность изложения такого письменного заключения как в виде отдельного документа (что предусмотрено пунктом 4.1.4 Порядка), так и непосредственно путём заполнения соответствующей ведомости проверки подписных листов.

Заключение эксперта, как выполненное специалистом-почерковедом в виде отдельного документа (справки, заключения и т.п.), который может содержать дату, номер, подпись, фамилию, имя, отчество кандидата, подписные листы которого исследовались, а также указание на номер папок, подписных листов, строк в подписном листе, мотивы эксперта и иные конкретизирующие сведения и реквизиты документа, так и в виде указания нормативного основания о недействительности (недоверности) подписи избирателя в ведомости проверки, заверенной собственноручной подписью эксперта, непосредственно исследовавшего соответствующие подписи (что предусмотрено приложением № 7 к Порядку), не препятствует реализации права кандидата на должность Президента Российской Федерации представить свои возражения в отношении вывода о недействительности (недоверности) подписи. Возможность включения подписей избирателей, которые, по мнению привлечённого к проверке эксперта, должны быть признаны недействительными, в ведомость проверки подписных листов без указания оснований (причин) признания таких подписей недоверными и (или) недействительными, не предусмотрена.

Из буквального содержания пункта 3 статьи 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» не следует, что заключение эксперта само по себе может предрешать дисквалификацию подписей избирателей. По его буквальному смыслу заключение эксперта может служить основанием для решения ЦИК России о недействительности и (или) недоверности подписей избирателей, но не предопределяет это решение.

Не препятствует это и возможности обжалования решения ЦИК России об отказе в регистрации кандидата в Верховный Суд Российской Федерации в соответствии с пунктом 4 статьи 39 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и главой 24 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, по смыслу статей 17 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 45 и 46 (части 1 и 2) 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) государство обязано обеспечить в отношении избирательных прав граждан осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной; из этого исходит и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, согласно которой в случае нарушения провозглашённых 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, установленных законами, – также в избирательных органах (пункт 1 статьи 16) (постановление от 22 апреля 2013 г. № 8-П).

Правовое регулирование, предусматривающее, что признание подписи избирателя недействительной возможно при наличии заключения экспертов (пункт 3 статьи 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»), устанавливает дополнительные гарантии защиты избирательных прав от произвольных решений по вопросу о действительности (недействительности) сведений об избирателях.

Вместе с тем положенное в основу данного правового регулирования проверки подписных листов наличие заключения эксперта, привлечённого избирательной комиссией, в качестве обязательного условия признания подписей избирателей недостоверными и определяя его как необходимое или возможное условие признания подписей недействительными, устанавливает правила принятия соответствующих решений избирательными комиссиями, а не судом, потому не исключает возможности их оспаривания.

Критически суд относится к доводу административных истцов, который сводится к использованию в отношении заключения эксперта такого понятия, как «общепринятое словоупотребление».

Избирательное законодательство подобного термина не содержит, равно как и Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», который, исходя из его преамбулы, определяет правовую основу, принципы организации и основные направления государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве, а потому данный термин не подлежит применению при проверке подписей избирателей избирательными комиссиями, включая ЦИК России. Правила судопроизводства и проведения судебных экспертиз не относятся к деятельности эксперта, привлечённого избирательной комиссией к проверке достоверности подписей избирателей.

Доводы административных истцов о необходимости предусмотреть в оспариваемых положениях Порядка возможность для изложения мотивов

эксперта, по существу, означают требование обязать правотворческий орган внести целесообразные, по мнению административных истцов, дополнения в названный нормативный правовой акт, что является недопустимым.

Исходя из конституционного принципа разделения властей вопросы о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относятся к исключительной компетенции соответствующих органов, и суд не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативно-правового регулирования.

Как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации в подпункте «а» пункта 28 постановления Пленума от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Надеждина Бориса Борисовича, Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» о признании недействующими пункта 4.2.1 Порядка приёма и проверки подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность Президента Российской Федерации, и иных связанных с ними документов, и проведения выборки подписных листов, утверждённого постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 декабря 2023 г. № 143/1105-8, приложения № 7 к данному порядку отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение пяти дней со дня принятия судом решения.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов