



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-86

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 февраля 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Шолгиной Н.И.

с участием прокурора

Русакова И.В.

рассмотрела 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

по апелляционной жалобе Надеждина Б.Б., Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2024 г. по делу № АКПИ24-117, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения Надеждина Б.Б., его представителя Назаренко А.А., одновременно являющихся представителями Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива», поддержавших доводы апелляционной

жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Сахарова С.Ф., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., считавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

20 декабря 2023 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее также – ЦИК России, Комиссия) приняла 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 наряду с прочим утвердила 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).

Постановление размещено в официальном сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» (<http://vestnik.cikrf.ru>) и опубликовано в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», № 2, 2024 г.

Пункт 4.2.1 Порядка закрепляет, что 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 заявлением 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 расценивают оспариваемые положения как противоречащие пункту 3 статьи 38 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее – Закон о выборах Президента Российской Федерации), нарушающие права и свободы, закреплённые в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 29 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, статье 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, статьях 32, 45, 46 Конституции Российской Федерации и лишаящие кандидата и выдвинувшую его политическую партию возможности аргументированно оспаривать выводы эксперта-почерковеда, а следовательно, и отказ в регистрации кандидата, обоснованный таким заключением. Указывают также, что в ведомостях проверки подписных листов, которые административным истцам выдала ЦИК России, 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 недействительной (недействительными), выводы эксперта в виде кодов нарушений не могут расцениваться как оформленное в установленном порядке заключение эксперта.

Нарушение своих прав административные истцы связывают с тем, что 31 января 2024 г. они представили в ЦИК России документы для регистрации Надеждина Б.Б. в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации, выдвинутого от Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива», по результатам рассмотрения представленных документов 5 февраля 2024 г. Комиссия составила итоговый протокол проверки подписных листов с подписями избирателей, согласно которому из представленных 104734 подписей достоверными признаны 95525 подписей, количество проверенных подписей – 60000 подписей, количество недействительных подписей – 9209. 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). Проверив соответствие порядка выдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации Надеждина Б.Б. требованиям Закона

о выборах Президента Российской Федерации и представленные для уведомления о выдвижении указанного кандидата и его регистрации документы, ЦИК России постановлением от 8 февраля 2024 г. № 155/1235-8 отказала Надеждину Б.Б. в регистрации.

ЦИК России возражала против удовлетворения административного иска, указав, что Постановление принято федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов в Российской Федерации, при реализации установленных законом полномочий и в соответствии с требованиями Закона о выборах Президента Российской Федерации.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Надеждину Б.Б., Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» отказано.

Не согласившись с таким решением, административные истцы в апелляционной жалобе просили данное решение суда отменить, как принятое с нарушением норм процессуального права и при неправильном применении норм материального права, и принять новое решение об удовлетворении административного иска. Сослались на то, что в силу пункта 3 статьи 38 Закона о выборах Президента Российской Федерации заключения экспертов излагаются в письменной форме в ведомостях проверки подписных листов или ином документе, что не предполагает указания лишь на коды нарушений. Кроме того, вопреки требованию пункта 2 статьи 10 Закона о выборах Президента Российской Федерации оспариваемый в части Порядок официально не опубликован в периодическом печатном издании, в связи с чем, как следует из апелляционной жалобы, в силу части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации он применению не подлежит.

В письменном отзыве Комиссия не согласилась с доводами апелляционной жалобы, полагая решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не нашла.

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

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Закона о выборах Президента Российской Федерации законодательство о выборах Президента Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон об основных гарантиях избирательных прав), данный федеральный закон, иные федеральные законы.

ЦИК России является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов в соответствии

с компетенцией, установленной федеральными законами (пункт 1 статьи 21 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

Подпунктами 1, 3 статьи 19 Закона о выборах Президента Российской Федерации к полномочиям ЦИК России отнесены организация подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации, руководство деятельностью избирательных комиссий, издание инструкций и иных нормативных актов по вопросам применения данного закона.

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 Закона о выборах Президента Российской Федерации.

Оспариваемый Порядок, как следует из его пункта 1.1, разработан в целях реализации Закона о выборах Президента Российской Федерации.

Статьёй 44 Регламента ЦИК России, утверждённого постановлением ЦИК России от 28 июня 1995 г. № 7/46-П (далее – Регламент ЦИК России), предусмотрено, что принимаемые решения оформляются постановлениями Комиссии или выписками из протокола заседания Комиссии. Инструкции, иные нормативные акты по вопросам применения федерального законодательства, обращения и заявления, принимаемые Комиссией, утверждаются постановлением Комиссии.

На основании пункта 11 статьи 28 Закона об основных гарантиях избирательных прав, статьи 31 Регламента ЦИК России заседание Комиссии является правомочным, если на нём присутствуют не менее десяти членов Комиссии с правом решающего голоса.

По общему правилу, решения Комиссии, за исключением вопросов, указанных в пункте 13 статьи 28 Закона об основных гарантиях избирательных прав, принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса (пункт 14 статьи 28 названного закона).

Из протокола заседания ЦИК России от 20 декабря 2023 г. № 143 следует, что в заседании Комиссии, на котором было утверждено Постановление, участвовали 15 из 15 членов ЦИК России с правом решающего голоса, которые единогласно проголосовали за его принятие.

С учётом изложенного суд первой инстанции верно исходил из того, что оспариваемый в части нормативный акт Комиссии принят во исполнение требований федерального закона в пределах имеющихся у ЦИК России полномочий, с соблюдением предусмотренной законом процедуры и в надлежащей форме.

Доводы административных истцов, повторённые в апелляционной жалобе, о незаконности Порядка по мотиву отсутствия его официальной публикации судом первой инстанции проверялись и правильно признаны несостоятельными по следующим основаниям.

Под официальным опубликованием следует понимать размещение полного текста документа в специальных изданиях, признанных официальными действующим законодательством.

В силу пункта 15 статьи 21 Закона об основных гарантиях избирательных прав ЦИК России 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 путем, а также передаются в иные средства массовой информации в объеме и в сроки, которые установлены законом (пункт 2 статьи 30 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

Согласно пункту 2 статьи 10 Закона о выборах Президента Российской Федерации нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, нормативные акты ЦИК России, 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.

Регламентом ЦИК России определено, 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 Комиссии (статья 48).

Отсутствие на день подачи административного искового заявления публикации Постановления в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» не может являться основанием для признания его незаконным, поскольку Постановление в соответствии с предписаниями приведённых выше положений федеральных законов в установленные сроки размещено в официальном сетевом издании «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», являющемся средством массовой информации, доведено до всеобщего сведения избирателей на официальном сайте ЦИК РФ в сети «Интернет», а также доступно для ознакомления неопределённого круга лиц в справочных правовых системах «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ».

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. Кроме того, в настоящее время Постановление опубликовано в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» № 2, 2024 г.

Доводы административных истцов о противоречии пункта 4.2.1 Порядка и приложения № 7 к Порядку нормативным правовым актам, имеющих большую юридическую силу, несостоятельны.

Закон о выборах Президента Российской Федерации закрепляет, что ЦИК России проверяет соблюдение предусмотренного данным федеральным законом порядка выдвижения каждого кандидата. Если кандидатом, политической партией, выдвинувшей кандидата, представлены подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидата, Комиссия проверяет соблюдение порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверность сведений об избирателях и подписей избирателей, содержащихся в этих подписных листах (пункт 1 статьи 38 названного закона).

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 Комиссии, 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 Закона об основных гарантиях избирательных прав. 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 (пункт 3 статьи 38 Закона о выборах Президента Российской Федерации).

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд правильно указал, что нормативное положение пункта 4.2.1 Порядка, установившее объём сведений, отражаемых в ведомости проверки подписных листов, не вводит иного, отличного от установленного 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 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).

Доводы апелляционной жалобы (со ссылкой на пункт 3 статьи 38 Закона о выборах Президента Российской Федерации) о незаконности указаний лишь на коды нарушений в ведомости проверки подписных листов, по существу, повторяют доводы первоначального административного искового заявления, были исследованы судом первой инстанции и получили правильную оценку в решении суда.

Таблица кодов нарушений носит вспомогательный характер, не подменяет и не дополняет положения, установленные Законом о выборах Президента Российской Федерации, составлена таким образом, что каждому из перечисленных в ней возможному виду нарушений, которые могут быть допущены при заполнении подписных листов, соответствует правовое основание признания подписей недостоверными и (или) недействительными с указанием соответствующих подпунктов, пунктов и статей Закона о выборах Президента Российской Федерации.

Следовательно, оснований для вывода о том, что оспариваемые положения создают возможность для произвольного, необоснованного и немотивированного признания подписей недействительными, не имеется.

Приведённые выше положения пункта 3 статьи 38 Закона о выборах Президента Российской Федерации, равно как и положения пункта 3 статьи 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав, допускают возможность изложения письменного заключения экспертов как в виде отдельного документа (что предусмотрено пунктом 4.1.4 Порядка), так и непосредственно путём заполнения соответствующей ведомости проверки подписных листов.

Не может служить поводом к удовлетворению апелляционной жалобы и ссылка административных истцов на то, что установленная форма ведомости не предусматривает возможности указания в ней заключения эксперта, содержащего мотивы вывода о необходимости признания подписи (подписей) избирателей недействительными, поскольку в отношении заключения эксперта, привлекаемого для проверки подписей избирателей, избирательное законодательство не содержит требований к форме его заключения, указывая лишь на то, что она должна быть письменной.

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 недостоверными и (или) недействительными, не предусмотрена.

Заполненная в соответствии с указанным выше законом и подписанная экспертом ведомость проверки подписных листов содержит письменное заключение эксперта по вопросу наличия оснований для признания соответствующей подписи избирателя недостоверной и (или) недействительной и позволяет как кандидату, так и избирательной комиссии, принимающей окончательное решение по вопросу о регистрации соответствующего кандидата, получить достоверную информацию о причинах, по которым соответствующая подпись избирателя может быть признана недостоверной и (или) недействительной.

Заключение эксперта, как в виде отдельного документа, выполненного специалистом-почерковедом, так и в виде указания нормативного основания о недействительности (недостоверности) 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 (недостоверности) подписи.

При этом заключение эксперта само по себе может предрешать дисквалификацию подписей избирателей, в силу пункта 3 статьи 38 Закона о выборах Президента Российской Федерации такое заключение может служить основанием для решения ЦИК России о недействительности и (или) недостоверности подписей избирателей, но не предопределяет это решение.

Таким образом, оспариваемые административными истцами положения не являются самостоятельными основаниями для возникновения, изменения или прекращения правоотношений в связи с выборами Президента Российской Федерации.

Заявление административных истцов о нарушении пассивного избирательного права утверждением Порядка несостоятельно и, по существу, основано на их несогласии с законодательно установленным порядком проведения выборов Президента Российской Федерации, что не может служить основанием для отмены обжалуемого решения и удовлетворения апелляционной жалобы.

Ссылки в апелляционной жалобе на необходимость предусмотреть в оспариваемых положениях возможность для изложения мотивов эксперта, по существу, означают требование обязать ЦИК России внести дополнения в названный нормативный акт и не влияют на законность решения суда первой инстанции.

Вопрос о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относится к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти, и суды, в том числе Верховный Суд Российской Федерации, по правилам административного судопроизводства не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе (часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Решение суда первой инстанции принято с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые правоотношения, при правильном их толковании и применении норм процессуального права, выводы суда о законности оспариваемых предписаний мотивированны. Оснований, предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации для отмены решения в апелляционном порядке, не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Надеждина Бориса Борисовича, Всероссийской политической партии «Гражданская инициатива» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко