

КАК ИСКЛЮЧИТЬ ПРОИЗВОЛ?

Иван ГАЛУШКО,
юрист, г. Москва

За два дня до голосования на выборах Президента Республики Ингушетия, состоявшегося в воскресенье, 7 апреля этого года, Верховный Суд Российской Федерации принял решение об изменении подсудности и принятии им к рассмотрению по первой инстанции дела по жалобам граждан Г. и К., находившегося в производстве Верховного Суда Республики Ингушетия. Эти граждане требовали отмены постановления республиканской избирательной комиссии о регистрации Х.Гуцериева кандидатом на должность Президента Республики Ингушетия. На следующий день регистрация кандидата была отменена, а должным образом оформленное решение Верховного Суда РФ в субботу, 6 апреля, было доставлено в Назрань. Во исполнение этого обращенного к немедленному исполнению судебного решения Х.Гуцериев был вычеркнут из избирательных бюллетеней практически в ночь накануне выборов, о чем некоторые изумленные избиратели узнали уже непосредственно на избирательных участках в день голосования. По мнению аналитиков, судебное решение, отменившее регистрацию Х.Гуцериева, не только по-

влияло на распределение голосов избирателей между оставшимися в бюллетене кандидатами, но и будет иметь далеко идущие негативные последствия для общеполитической обстановки в регионе.

Конституционный принцип правового государства, возлагающий на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, предполагает установление правопорядка, гарантирующего каждому государственную, в том числе и судебную защиту его прав и свобод. В этой связи предполагается возможность обжалования в суд заинтересованными лицами решений и действий (или бездействия) органов государственной власти или органов, выступающих от их имени и по поручению (к их числу относятся избирательные комиссии), а также их должностных лиц. Право на судебную защиту принадлежит к основным правам, и ни одна из перечисленных в статье 55 Конституции РФ целей (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства) не

может оправдать ограничение этого права, являющегося гарантией всех других прав и свобод человека и гражданина.

Одна из важнейших гарантий правосудия по избирательным спорам — их подсудность, реализующаяся в процессуальном праве через правовой институт, который должен соответствовать конституционному принципу: никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которого оно отнесено законом.

Проблема подсудности избирательных споров особенно обострилась после вступления в силу Федерального закона от 7 августа 2000 г. № 120-ФЗ, которым были внесены изменения в действующий ГПК РСФСР. При общей положительной направленности этих изменений часть из них, несомненно, ухудшила правовое положение участников избирательного процесса. Однако вопреки требованиям Конституции, запрещающей принимать законы, умаляющие или отменяющие права и свободы граждан, они были приняты законодателем по инициативе Верховного Суда РФ. К числу таких негативных новаций, наряду с исклю-

чением кассационного обжалования судебных решений по большей части избирательных споров (впоследствии признанным Конституционным Судом РФ неконституционным), относится и исключение из подсудности Верховного Суда РФ и федеральных судов уровня субъекта Федерации всех жалоб на решения избирательных комиссий, в которые участниками избирательного процесса были обжалованы решения нижестоящих избирательных комиссий. В отношении решений и действий (бездействия) ЦИК России и ее должностных лиц это исключение в статье 116 ГПК сформулировано следующим образом: «...за исключением решений по жалобам на решения и действия нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума, а также на решения избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральным законодательством».

Какие случаи, предусмотренные федеральным законодательством в отношении решений избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, имел в виду законодатель и Верховный Суд как инициатор этого нововведения, остается тайной и по сей день. Исключив же из подсудности Верховного Суда и федеральных судов уровня субъектов Федерации возможность рассмотрения оспоренных решений избирательных комиссий, принимаемых по жалобам на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, законодатель не установил правила подсудности для такого рода избирательных споров. Проанализировав этот вопрос, Конституционный Суд РФ выработал правовую позицию, согласно которой соблюдение конституционных принципов правосудия предполагает определение законом подсудности дел. Именно в законе должны быть закреплены критерии, которые в нормативной форме (в виде общего правила) предопределяли бы, в каком суде подлежит рассмотрению то или иное гражданское дело, что позволило бы суду (судье), сторонам и другим участникам процесса избежать неопределенности в этом вопросе. В противном случае эту неопределенность пришлось бы устранять посредством правоприменительного решения суда и тем самым устанавливать подсудность дела не на основании закона.

Объективности ради надо отметить, что пробел в регулировании

подсудности жалоб на решения и действия ЦИК России существовал и до принятия Федерального закона от 7 августа 2000 года. В соответствии с действовавшей до его принятия нормой ГПК РСФСР из рассмотрения Верховного Суда РФ исключались жалобы на постановления ЦИК России, принятые по жалобам на решения окружных избирательных комиссий во время выборов депутатов Государственной Думы. Тогда федеральный законодатель также не установил подсудность такого рода споров. Но этот пробел преодолевался Верховным Судом РФ на основе конституционных принципов равенства всех перед законом и судом и гарантированности права каждого на рассмотрение его дела тем судьей и в том суде, к подсудности которого оно отнесено законом. Иными словами, Верховный Суд РФ принимал к своему рассмотрению жалобы на решения ЦИК России в том случае, если они отменяли или изменяли решения нижестоящих избирательных комиссий.

Такой подход соответствовал логике правового регулирования. Специалисты знают, что вышестоящая избирательная комиссия по жалобе участников избирательного процесса, а в определенных случаях – по своей инициативе, может принять один из трех возможных вариантов решения: оставить обжалуемый акт без изменения, отменить или изменить его. Очевидно, что если в суд обжалуется решение вышестоящей комиссии, оставившее решение нижестоящей комиссии без изменения, то тогда, по существу, ставится вопрос о судебной проверке законности решения нижестоящей комиссии и дело должно быть рассмотрено тем судом, к подсудности которого отнесены все другие решения нижестоящей избирательной комиссии. Эта позиция правильно отражена в статьях действующего ГПК, исключившего из подсудности соответствующих судов жалобы на решения нижестоящих избирательных комиссий.

Иное дело, когда в ходе рассмотрения избирательного спора избирательная комиссия отменяла или изменяла решение нижестоящей комиссии. Естественно, что заинтересованные участники избирательного процесса должны иметь возможность обжаловать такое решение вышестоящей комиссии в тот же суд, к подсудности которого законом отнесены все другие решения вышестоящей комиссии. Такой практики и придерживался Верховный Суд РФ

до тех пор, пока конъюнктурные политические соображения и нечеткость законодательного регулирования не оказали влияния на его правовую позицию.

Так, в период проведения выборов руководителя муниципального образования Балаково Саратовской области, когда Государственная Дума дважды принимала постановления в связи с фактами многочисленных нарушений избирательного законодательства, а в Генеральную прокуратуру был направлен парламентский запрос по этому поводу, Верховный Суд РФ не стал рассматривать жалобу гражданина В. на постановление ЦИК России, отменившее решение областной избирательной комиссии (оно было связано с выборами в представительный орган этого муниципального образования). Суд определил, что конкретный избирательный спор должен быть рассмотрен федеральным районным судом города Москвы по месту нахождения Центральной избирательной комиссии. Показательно, что почти через год после возбуждения дела оно было оставлено без рассмотрения районным судом ввиду неоднократной неявки автора жалобы в суд без уважительных причин. А ЦИК России, по-прежнему считая дело неподсудным районному суду, не требовала рассмотрения жалобы по существу.

Неверное толкование процессуальных норм, определяющих подсудность данной категории избирательных споров, в силу авторитета решений Верховного Суда и его возможности влиять на решения федеральных судов иного уровня через кассационную и надзорную инстанции стало общим правилом в определении подсудности избирательных споров судами общей юрисдикции всех уровней и тем самым предопределило массовое нарушение конституционного права граждан на судебную защиту при рассмотрении этой категории дел.

Проблема усугублялась еще и тем, что ввиду неясности указанной правовой нормы действующего ГПК и коллизии процессуального законодательства, регулирующего порядок рассмотрения избирательных споров, каждый суд и каждый судья, будучи свободен в выборе закона, подлежащего применению в конкретном деле, подходил к определению проблем подсудности по собственному разумению. Нельзя забывать, что федеральное избирательное законодательство при регламен-

тации подсудности не содержит вышеупомянутых исключений, имеющих в ГПК. Более того, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» есть положение, согласно которому все другие законы, регулирующие избирательные правоотношения, не должны ему противоречить, а в случае наличия таких противоречий действует именно этот Федеральный закон. Но это ни на чем не основанное положение было легко преодолено законодателем, который по инициативе Верховного Суда упомянутым Федеральным законом от 7 августа 2000 г. ввел в статью 1 ГПК дополнение, согласно которому нормы гражданского процессуального права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать положениям настоящего Кодекса. Это дополнение имеет принципиальное значение, поскольку предопределяет необходимость приведения всех других законодательных актов, содержащих нормы процессуального права, в соответствие с положениями ГПК. Однако в нарушение требований законодательной техники и Регламента Государственной Думы это не было сделано ни в процессе работы над проектом федерального закона о внесении изменений в ГПК, продолжавшейся в Думе около года, ни позднее.

К чему приводит наличие пробелов, неясностей и коллизий в регулировании подсудности избирательных споров, хорошо видно на следующем примере из судебной практики.

В ходе избирательной кампании по проведению дополнительных выборов депутата Государственной Думы по Нижневарттовскому одномандатному избирательному округу № 221 ЦИК России, рассмотрев и удовлетворив жалобу гражданина Д., в феврале этого года отменила регистрацию одного из кандидатов. Этот кандидат, считая свои избирательные права нарушенными, обжаловал постановление ЦИК России в Верховный Суд. При этом он действовал в соответствии с правилами подсудности избирательных споров, установленными Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который, как известно, имеет приоритет при регулировании соответствующих правоотношений в силу своего специального характера. Однако Верховный Суд, сослав-

шись на вышеупомянутые положения действующего ГПК, вынес определение об отказе в принятии жалобы. Кассационная коллегия Верховного Суда согласилась с определением суда первой инстанции, указав, что вынесение ЦИК России нового решения об отмене регистрации заявителя в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы и отмена решения окружной избирательной комиссии по данному вопросу не могут служить основанием для изменения установленной законом подсудности, поскольку ЦИК России приняла решение по вопросу, первоначально относящемуся именно к компетенции окружной избирательной комиссии. И в связи с этим, мол, заявитель не лишен возможности обратиться в «суд субъекта Российской Федерации». Заметим, что в этот раз Верховный Суд РФ посчитал, что жалоба на постановление ЦИК России должна рассматриваться не районным судом города Москвы (как в случае с гражданином из Балакова), а в федеральном суде общей юрисдикции уровня автономного округа. Ориентируясь на рекомендацию Верховного Суда, бывший кандидат обжаловал незаконное, по его мнению, постановление ЦИК России в федеральный суд Ханты-Мансийского автономного округа. Этот суд, в свою очередь, вынес определение об отказе в принятии жалобы, сославшись уже на правила подсудности избирательных споров, установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и отметив при этом его приоритетность по сравнению с другими правовыми актами, действующими в этой сфере. Произвольным судебным решением гражданин был лишен конституционного права на судебную защиту своих избирательных прав — дополнительные выборы депутата Государственной Думы прошли, но уже без его участия. А за день до голосования окружной суд отменил регистрацию другого кандидата. Обратив решение к немедленному исполнению, он тем самым лишил и его возможности участвовать в выборах. В ответ на такую заботу судебной власти более 20% избирателей проголосовали против всех оставшихся в бюллетене кандидатов.

Может быть, законодателю уже пора определить свое отношение к такому протестному голосованию и

установить допустимый порог (скажем, в половину голосов, поданных за победившего кандидата, или же более 10%), за которым должно следовать признание выборов недействительными? Как показывает выборная практика, такое голосование происходит в тех случаях, когда органы государственной власти или наделенные соответствующими специальными полномочиями избирательные комиссии творят беззаконие и произвол в отношении избирательных прав граждан, то есть используют «административный ресурс».

Дополнительного анализа требуют и решения Верховного Суда РФ, принятые накануне дня первого голосования на выборах Президента Республики Ингушетия. Эти решения должны оцениваться на основе закрепленного в Конституции РФ принципа правового государства и обусловленной им приоритетности прав и свобод человека и гражданина в деятельности всех ветвей государственной власти.

Конституционный Суд РФ, неоднократно анализировавший возможность изменения подсудности гражданских дел, выработал правовую позицию, изложенную, в частности, в постановлении от 16 марта 1998 года. Суть этой позиции такова: передача дела вышестоящим судом из одного суда, которому оно подсудно, в другой суд не противоречит Конституции РФ только в том случае, если она осуществляется в рамках судебной процедуры при наличии указанных в самом процессуальном законе точных оснований (обстоятельств), по которым дело не может быть рассмотрено в том суде и тем судьей, к подсудности которого оно отнесено законом. То есть изменение установленной законом подсудности возможно лишь тогда, когда цели и основания такого изменения четко сформулированы в законе и не нарушают закрепленные Конституцией принципы правосудия, не противоречат самому существу права на судебную защиту. Вопрос о соответствии этим критериям принятых судебных решений официально может быть решен только в рамках конституционного судопроизводства при проверке конституционности норм процессуального законодательства, положенного Верховным Судом РФ в основу принятых им решений. При этом надо учитывать, что в соответствии со статьей 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ в

процессе рассмотрения дела оценивает не только буквальный смысл проверяемого акта, но и смысл, придаваемый ему сложившейся правоприменительной практикой. Мы же имеем возможность высказать только некоторые предварительные суждения на основе фактов, документально закрепленных в судебных решениях или содержащихся в сообщениях средств массовой информации.

Итак, 14 марта этого года граждане Г. и К. обратились в Верховный Суд Республики Ингушетия с заявлениями об отмене постановления Избирательной комиссии Республики Ингушетия от 9 февраля 2002 г., в соответствии с которым кандидатом на должность Президента Республики Ингушетия был зарегистрирован Х.Гуцериев. Рассмотрение дела было назначено на 20 марта, но ни в этот день, ни в последующие этого не произошло. Только 1 апреля, закончив разбирательство дела, суд удалился в совещательную комнату, но не выполнил требование нормы процессуального закона об обязательности объявления резолютивной части решения в том же заседании, в котором закончилось разбирательство. 4 апреля Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, рассматривая эту ситуацию в связи с ходатайством граждан Г. и К., указала в своем определении, что Ингушским судом решение не постановлено и на момент рассмотрения ходатайства. Более того, оно не может быть постановлено из-за отсутствия одного из заседателей, участвовавших в рассмотрении дела.

Учитывая, что предусмотренные законом сроки рассмотрения обращений граждан в период выборов нарушены и они не могут быть рассмотрены по указанным обстоятельствам, Судебная коллегия пришла к следующему выводу: в целях соблюдения конституционных прав граждан (в числе которых, надо полагать, фигурировали и право на судебную защиту, и избирательные права граждан) в соответствии со статьей 123 ГПК РСФСР необходимо изменить подсудность дела и принять его к производству Верховного Суда РФ по первой инстанции. В обоснование принятого определения был положен и тот факт, что выборы Президента Республики Ингушетия должны состояться 7 апреля. То есть решение принималось фактически за два дня до голосования.

Статья 123 ГПК, указанная в определении Судебной коллегии, предусматривает возможность передачи вышестоящим судом дела из одного суда в другой в случае, когда рассмотрение дела судом, которому оно подсудно, становится невозможным. Нам представляется совершенно обоснованным вывод Судебной коллегии в части невозможности рассмотрения дела Верховным Судом Республики Ингушетия, что должно было предопределить его передачу на рассмотрение в другой суд, то есть в другой федеральный суд уровня субъекта Федерации. Но правомерно ли принятие дела к производству по первой инстанции Верховным Судом РФ? В этой части законность определения Судебной коллегии вызывает серьезные сомнения. Еще в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» было отмечено, что вышестоящий суд не вправе без ходатайства или согласия сторон принять к своему производству в качестве суда первой инстанции дело, подсудное нижестоящему суду. Указанное пленумом условие выполнено не в полном объеме. Нельзя также забывать о том, что еще Федеральным законом от 30 ноября 1995 года № 189 из ГПК РСФСР в связи с противоречием Конституции Российской Федерации была исключена норма, дававшая право Верховному Суду изъять любое дело из любого суда и рассмотреть его по первой инстанции. Полагаем, что, истолковав в процессе применения статью 123 ГПК в смысле, допускающем принятие им к своему производству по первой инстанции дела, подлежавшего рассмотрению федеральным судом уровня субъекта Российской Федерации, Верховный Суд РФ породил серьезные сомнения в ее конституционности, которые могут быть полностью разрешены только в процессе конституционного судопроизводства.

При этом стоит обратить внимание на то, что Верховный Суд РФ шел непроторенным путем, обеспечивая гражданам конституционное право на судебную защиту в ситуации, не урегулированной процессуальным законом, которая сложилась в результате бездействия Верховного суда Республики Ингушетия. При рассмотрении дела об изменении подсудности Судебной коллегией широко использовалась процессу-

альная аналогия, право на которую предоставлено суду статьей 1 ГПК и конституционность которого подтверждена Конституционным Судом РФ. Но даже с учетом возможности применения процессуальной аналогии остаются вопросы и в отношении допустимости обжалования определения Судебной коллегии, изменившей подсудность дела, и в отношении порядка изъятия материалов дела и передачи их на рассмотрение другого суда. Будем надеяться, что этот случай из судебной практики Верховного Суда РФ получит должное освещение на страницах Бюллетеня Верховного Суда РФ.

Как же ответили ингушские избиратели на заботу о них Верховного Суда РФ, отменившего накануне дня голосования регистрацию кандидата на должность Президента Республики Х.Гуцериева? На этот раз лишь немногим более 300 человек проголосовали против всех кандидатов, о чем с удовлетворением поведал один из «рейтинговых» политиков. Но, как свидетельствуют очевидцы, после лишения Х.Гуцериева регистрации тысячи людей в течение суток ходили по дворам во всех населенных пунктах республики, призывая голосовать за А.Амирханова. Кто-то же сумел организовать эти тысячи, и они добились своего. Этот кандидат, за которого, по предварительным прогнозам, должны были проголосовать не более 16–18% избирателей, в итоге получил 31% голосов. Невольно напрашивается вывод: на определенным образом спланированную технологию был дан адекватный ответ.

В заключение еще об одной стороне данной проблемы. По нашему мнению, рассмотрение избирательных споров судами всех уровней на выборах Президента Республики Ингушетия и на других выборах в субъектах Российской Федерации нуждается в пристальном внимании законодателя, в том числе и при работе над проектом нового ГПК РФ. Неоднократно повторяющиеся ситуации с принятием судами разного уровня решений, порой взаимно противоречащих друг другу при наличии одних и тех же фактических оснований, не только роняют авторитет судебной власти из-за произвольного толкования законодательных норм, но и разрушают само представление о законности как принципе, пронизывающем все сферы деятельности правового государства.