

СПЕЦИФИКА СУБЪЕКТНОГО СОСТАВА УЧАСТНИКОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

THE SPECIFICITY OF THE SUBJECT STRUCTURE OF PARTICIPANTS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

E. Lesnykh

Annotation

The author of this paper as the object to study the features of subject composition of the participants of administrative proceedings has considered the provisions of Chapter 24 of the Code of administrative procedure and standards of election legislation. The relevance of the topic chosen due to the need to establish differences between the administrative proceedings from the earlier approaches of civil procedure to review certain categories of cases. As a result, the author came to the conclusion that, as void of civil procedure legislation and the legislation on administrative proceedings when determining the competence of individual participants turn to the provisions of legal acts establishing features of legal status of these participants in the field of public relations, which arose administrative dispute. As the undoubted advantages of the current APC, the author notes his more detailed approach as to the definition of subject structure of participants of specific administrative procedure, and the more detailed arrangements for their participation in such proceedings.

Keywords: administrative procedure, subjects of electoral process, the competence of the participant in the proceedings.

*Лесных Елена Анатольевна
Аспирант, РАНХиГС
при Президенте РФ*

Аннотация

Автор настоящей статьи в качестве объекта для исследования особенностей субъектного состава участников административного судопроизводства рассмотрел положения Главы 24 Кодекса административного судопроизводства и нормы действующего избирательного законодательства. Актуальность выбранной темы обусловлена необходимостью установления отличий административного судопроизводства от сложившихся ранее подходов гражданского судопроизводства к рассмотрению отдельных категорий дел. В результате автор пришел к выводу, что как и утратившее силу гражданское процессуальное законодательство, так и действующее законодательство об административном судопроизводстве при определении компетенции отдельных участников обращаются к положениям законодательных актов, устанавливающих особенности правового статуса этих участников в той сфере общественных отношений, по поводу которых и возник административный спор. В качестве несомненного преимущества действующего КАС РФ автор отмечает его более детальный подход как к определению субъектного состава участников конкретного вида административного судопроизводства, так и более детальную регламентацию их участия в таком судопроизводстве.

Ключевые слова:

Административное судопроизводства, субъекты избирательного процесса, компетенция участника судопроизводства.

Принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства [5] (далее по тексту – КАС РФ), было в целом воспринято в научной среде как крайне положительное событие, как дальнейшее развитие действующего процессуального законодательства, что, если задуматься, отнюдь не означает отсутствия необходимости в дополнительном анализе норм КАС РФ, на предмет выявления его особенностей, отличающих от уже привычных норм гражданского и арбитражного процессуального законодательства. Связано это с тем, что в КАС РФ есть некоторые отличия, по сравнению с ГПК РФ [4] и АПК РФ [3], и бездумное копирование сложившихся ранее правил и подходов может привести к существенным процессуальным ошибкам. Связано это с тем, что большинство процессуальных правил рассмотрения дел, вытекающих из административных и публичных правоотношений, почти без изменений перенесены в КАС РФ из ГПК РФ: начиная с предъявления административного искового заявления и заканчивая ис-

полнением судебных актов. Это обстоятельство особенно наглядно иллюстрируется почти тождественностью комментариев к соответствующим главам ГПК РФ [9] и АПК РФ [10], которые отличаются лишь названиями кодексов и номерами статей.

Тем не менее, свои особенности в КАС РФ все таки есть и на некоторые из них, связанные с субъектным составом административного судопроизводства, стоит остановиться. Надо отметить, что КАС РФ регламентирует довольно большой объем видов административных споров, каждый из которых обладает собственным своеобразием, поэтому, в силу ограниченности объема настоящей статьи, стоит вкратце остановиться на одной из глав Раздела IV КАС РФ, устанавливающего особенности рассмотрения отдельных категорий административных дел. В качестве объекта исследования выберем Главу 24, в которой установлен порядок рассмотрения дел о нарушениях избирательных прав. Данный выбор обус-

ловлен тем, что помимо норм процессуального законодательства, здесь стоит учитывать и положения "профильного" избирательного законодательства, что позволит нам сравнить те изменения, которые произошли в связи с переносом данной категории дел из ГПК РФ в КАС РФ, при сохранении "базовой" части, регулирующей особенности самого избирательного процесса, в том числе, и в его субъектном аспекте.

Нормы, регламентирующие порядок обжалования действий и решений, нарушающих избирательные права, расположены в главе X Федерального закона № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"[2]. Субъекты, обладающие полномочием на подачу заявления о защите нарушенных избирательных прав, указаны в п.10 ст.75 указанного Закона, и к ним причислены "избиратели, участники референдума, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители, наблюдатели, а также комиссии".

Стоит отметить, что данная норма не указывает в качестве субъекта, уполномоченного на подачу в суд заявления в защиту нарушенных избирательных прав прокурора, хотя в некоторых комментариях к ст.75 Закона о гарантиях избирательных прав прокурор указан в качестве субъекта подачи заявления о защите избирательных прав[8]. Данное обстоятельство можно объяснить тем, что в ст.259 ГПК РФ, действующей в настоящее время, прокурор был перечислен в числе субъектов, наделенных соответствующими полномочиями. Статья 45 ГПК РФ также наделяет прокурора полномочиями обращения в суд с заявлением о нарушении прав граждан, но только в том случае, если гражданин не в силах самостоятельно обратиться в суд, причем, нарушения в области избирательных прав подпадают под ограничение полномочий прокурора на самостоятельную инициацию соответствующего судебного разбирательства.

Кодекс административного судопроизводства указывает тех же лиц, что Закон о гарантиях избирательных прав, обладающих полномочиями обращения в суд в защиту нарушенных избирательных прав. Каждый из таких субъектов наделен соответствующей компетенцией, то есть, определенным кругом действий и решений, связанных с осуществлением избирательного процесса, обжаловать которые он имеет право.

Сравнивая положения процессуального законодательства (КАС) и Закона о гарантиях избирательных прав граждан, можно отметить, что данный Закон не указывает в качестве субъектов, обладающих полномо-

чиями обращения в защиту избирательных прав граждан различные органы государственной власти и местного самоуправления. Объяснить это можно тем, что указанные органы власти не являются собственно участниками избирательного процесса, и, соответственно, они не обладают избирательными правами, которые могут быть нарушены и для которых может потребоваться судебная защита. Эти органы выполняют функцию охраны избирательных прав, то есть, в их задачи входит предупреждение каких-либо нарушений избирательных прав участников избирательного процесса, в связи с чем они наделены компетенцией не только требовать устранения обстоятельств, могущих повлечь нарушение избирательных прав, но и в отдельных, оговоренных в избирательном законодательстве, случаях, обращаться в суд в защиту не своих прав, а избирательных прав участников избирательного процесса, что следует из публичного предназначения указанных органов государственной и местной власти.

Данная точка зрения уже неоднократно находила свое подтверждение в работах, посвященных субъектному составу участников избирательного процесса [7, с.23]. Из этого следует, что к субъектам, непосредственно реализующим свои избирательные права, следует отнести граждан и их объединения. В отношении же такой категории субъектов как наблюдатели, которые участвуют в избирательном процессе создавая условия для нормальной реализации чужих избирательных прав, принадлежащих избирателям, кандидатам, политическим партиям, до недавнего времени существовала правовая неопределенность, имеют ли данные субъекты обращаться в суд в защиту избирательных прав непосредственных участников избирательного процесса, от имени которых они действуют, или это прерогатива только самих избирателей и общественных объединений [6, с.10].

Данная неопределенность привела к тому, что группа лиц обратилась в Конституционный Суд с заявлением об оспаривании части 1 ст.259 ГПК РФ, регулировавшей на момент обращения в Суд отношения по судебной защите избирательных прав. Относительно полномочий наблюдателей на обжалование в судебном порядке нарушений избирательных прав, Конституционный Суд указал, что наблюдатель хотя и не является носителем самостоятельных интересов, связанных с реализацией непосредственного избирательного права, но его право на обращение в суд не может быть ограничено [1].

Данная позиция Конституционного Суда нашла свое закрепление в п.3 ст.239 КАС РФ, где были зафиксированы пределы полномочий наблюдателей, как участников избирательного процесса, выступать в защиту нарушенных избирательных прав.

Что касается других представителей избирателей и избирательных объединений, таких как доверенные лица, региональные отделения и другие структурные подразделения политических партий, других общественных объединений, то их правовой статус также является производным от правового статуса непосредственного носителя избирательных прав, но их право на судебную защиту не ограничивается лишь нарушением их избирательных прав как представителей субъекта избирательного права, они уполномочены обращаться в суд с заявлением в защиту избирательных прав своих и субъекта, которого они представляют.

Таким образом, среди участников административно-судопроизводства по делам о нарушении избирательных прав в первую очередь стоит выделить группу непосредственных участников избирательного процесса, обладающих самой широкой компетенцией по обращению в суд с административным иском. К этой группе относятся избиратели, избирательные объединения и кандидаты, то есть, носители активного и пассивного избирательного права. К числу субъектов данной группы стоит также отнести и таких факультативных участников избирательного процесса как представители и доверенные лица, которые в силу полномочий, делегированных им непосредственными носителями активного и пассивного избирательного права, обладают такими же широкими полномочиями на судебную защиту избирательных прав.

Вторую группу составляют участники избирательного процесса, обладающие ограниченными полномочиями обращения в суд с требованием об устранении нарушений избирательных прав. Среди субъектов второй группы можно указать наблюдателей, о полномочиях которых было указано ранее. Также, к этой группе субъектов защиты избирательных прав следует отнести органы государственной власти и местного самоуправления, проводящие и организующие выборы. В России такими органами являются избирательные комиссии (п. 21 ст. 2 Закона об основных гарантиях избирательных прав). Стоит отметить, что, несмотря на отнесение избирательных комиссий к числу обязательных участников избирательного процесса, избирательные комиссии не являются носителями активного или пассивного избирательного права. Тем не менее, они обладают весьма существенными полномочиями как в организации избирательного процесса, так и в наблюдении за законностью его осуществления всеми участниками данного процесса, а также правом на обращение в суд в защиту нарушенных избирательных прав. Так, КАС РФ в ст.239 уполномочивает избирательные комиссии и их должностных лиц обращаться в суд с исками об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной и муниципальной власти а также должностных лиц, если эти ре-

шения или действия (бездействие) нарушают права этих самых комиссий и их должностных лиц как участников избирательного процесса либо в связи с нарушением избирательного законодательства. Избирательные комиссии могут обращаться с заявлением об определении срока проведения выборов, о назначении местного референдума, об отмене регистрации как отдельного кандидата, так и списка кандидатов. Отдельно избирательные комиссии наделены таким полномочием, как требовать в суде отмены регистрации инициативной группы по проведению выборов или референдума (п.12–13 ст.239 КАС РФ).

К числу факультативных субъектов административно-судопроизводства по делам о нарушении избирательных прав стоит также отнести и другие органы государственной и муниципальной власти, наделенные полномочиями по контролю и надзору за избирательным процессом.

Что касается прокуратуры и других органов государственной и муниципальной власти, то они наделены полномочиями обращаться в суд с требованиями об определении срока выборов, назначении местного референдума, а равно об оспаривании решения о проведении такого референдума. Особенность прокурора состоит в том, что помимо указанных публичных интересов он может защищать и интересы непосредственно избирателей, а именно обращаться в суд, когда избиратель не может реализовать это право самостоятельно, а также требовать отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), об отмене решения по итогам голосования, принятом соответствующей избирательной комиссией. Данные полномочия не позволяют согласиться с мнением о том, что участие прокуроров в сугубо избирательных действиях менее значимо[11, с.70].

Если сравнить с положениями ранее действовавшей главы 26 ГПК РФ, то в ней, а точнее в ст.259 ГПК РФ, в качестве субъектов судебной защиты избирательных прав были указаны те же лица, что и в действующем КАС в ст.239, за исключением лишь положения п.4 ст.259 ГПК РФ (утратил силу), которая делала отсылку к ст.31 Закона о гарантиях избирательных прав, наделяющей правом обращения в суд с заявлением о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В ст. 31 указанного Закона перечислены также субъекты, имеющие право обратиться в суд с заявлением о расформировании избирательных комиссий иных уровней. КАС пошел по пути прямого перечисления в п.14 ст.239 указанных лиц и их компетенции.

В целом стоит отметить, что КАС РФ более детально, по сравнению с прежней редакцией ГПК РФ, рассматривает перечень субъектов судебно-административной защиты и пределы их компетенции по защите нарушенных избирательных прав в судебном порядке, что можно отнести к несомненным достоинствам этого нормативного правового акта.

Из проведенного анализа можно сделать вывод, что по отдельным категориям дел, рассматриваемых в по-

рядке административного судопроизводства, субъектный состав во многом определяется не только нормами КАС РФ, но положениями иных, "профильных" законодательных актов, причем компетенция этих субъектов на обращение в суд с административным иском определяется именно нормами "профильного" законодательства, что особенно наглядно было продемонстрировано в настоящей статье на примере споров в сфере избирательного процесса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 № 8-П // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2013.
2. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
6. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Наблюдатели как субъекты избирательного процесса // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2010. № 4. С.5-11.
7. Ершов В.А. Основы избирательного права: Учеб. пособие для студ. вузов. – М.: ГроссМедиа, 2008. – 192 с.
8. Игнатов С.Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (постатейный). 2-е изд. // СПС КонсультантПлюс. 2014.
9. Рыжаков А.П. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 6-е изд., перераб. // СПС КонсультантПлюс. 2011.
10. Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2015.
11. Худoley Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2014. № 4. С.61-71.

© Е.А. Лесных, (alesnykh@yandex.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,



РАНХиГС при Президенте РФ