

АНАЛИЗ Promo-LEX

**О ВОЗМОЖНЫХ КОНФЛИКТАХ ПОДСУДНОСТИ СУДОВ В СЛУЧАЕ СУДЕБНЫХ
СПОРОВ ПО ВОПРОСАМ ВЫБОРОВ НА ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРАХ ОТ 24
ФЕВРАЛЯ 2019 ГОДА**

Опубликовано 2 ноября 2018 года

Анализ Promo-LEX

о возможных конфликтах подсудности судов в случае судебных споров по вопросам выборов на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года

I. Контекст

После принятия и начала реализации Закона № 154 от 20 июля 2017 года о внесении изменений в Кодекс о выборах (переход от системы пропорционального представительства избрания депутатов к смешанной системе), Ассоциация Promo-LEX указала на ряд неопределенностей, которые могут вызвать проблемы: несоблюдение демографического критерия при образовании одномандатных округов (ОО); неясности в формировании окружных избирательных советов (ОИС); низкая степень представительства в условиях одного тура выборов; трудности в обеспечении дорожной взаимосвязи и др.¹

Один из важных выявленных аспектов, касался как минимум двух ситуаций, вызывающих путаницу в отношении территориальной компетенции судов в контексте их участия в избирательном процессе в соответствии с новыми правовыми положениями: *рассмотрение электоральных споров и выдвижение членов ОИС*. По прошествии более года, в контексте проведения парламентских выборов 24 февраля 2019 года, считаем необходимым вернуться к данному вопросу, *ведь, по мнению Promo-LEX, как законодатель, так и избирательный орган не решили все потенциальные проблемные ситуации*.

Согласно структуре судебной системы Республики Молдова, список судов содержит 15 судов первой инстанции.² В соответствии с положениями Кодекса о выборах для выборов депутатов Парламента Республики Молдова, по одномандатным округам, было образовано 51 ОО, из которых 2 ОО – для населенных пунктов левобережья Днестра (которые не контролируются конституционными органами власти) и 3 ОО – для граждан, находящихся за рубежом. Отметим, что порядка половины одномандатных округов образованных на территории Республики Молдова и контролируемых властями, сформированы на базе как минимум двух АТЕ II-го уровня.

II. Виды жалоб

Из анализа законодательных положений ст.71-72 Кодекса о выборах, выделяются виды жалоб, процедура и сроки обжалования действий. Соответственно:

- а) **Действия/бездействие и постановления участковых избирательных бюро (УИБ)** могут быть обжалованы в судебную инстанцию I-го уровня, с соблюдением предварительной процедуры;

¹ Более подробно смотрите: АНАЛИЗ Promo-LEX потенциальных проблемных аспектов и возможных последствий формирования одномандатных округов в условиях действующих законодательных положений. <https://is.gd/at6e8k>

² Список судов. <https://is.gd/cHgJQ2>

- b) Жалобы, относящиеся к реализации избирательного права и управлению выборами, **поданные в УИБ в день выборов**, могут быть обжалованы непосредственно в судебную инстанцию I-го уровня;
- c) **Действия/бездействие и постановления ОИС** могут быть обжалованы в судебную инстанцию I-го уровня, с соблюдением предварительной процедуры;
- d) **Жалобы по вопросам финансирования избирательных кампаний** представляются Центральной Избирательной Комиссии в случае конкурентов на парламентских выборах;
- e) **Жалобы на действия и Постановления Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК)** подаются без соблюдения предварительной процедуры в Апелляционную Палату Кишинев;
- f) **Жалобы относительно освещения избирательной кампании** вещательными организациями, находящимися под юрисдикцией Республики Молдова, рассматриваются Координационным советом по телевидению и радио (КСТР);
- g) **Жалобы на действия и Постановления КСТР** подаются без соблюдения предварительной процедуры в Апелляционную Палату Кишинев;
- h) **Жалобы на печатные средства массовой информации** рассматриваются судебной инстанцией;
- i) **Действия/бездействие конкурентов на выборах** могут быть обжалованы непосредственно в судебную инстанцию;
Тем не менее, согласно части (2) ст.72, в случае **парламентских выборов в одномандатных округах постановления ОИС по жалобам на действия/бездействие конкурентов на выборах** могут быть обжалованы в судебную инстанцию, в округе которой находится соответствующий совет.
- j) **Жалобы относительно организации и проведения выборов** рассматриваются избирательными органами с соблюдением иерархии этих органов.

III. Территориальная компетенция судебных инстанций

Часть (7) ст.73 Кодекса о выборах предусматривает „жалобы, поданные в судебные инстанции, рассматриваются в соответствии с положениями Гражданского процессуального кодекса и Закона об административном суде”. Как следствие, компетенция судов при разрешении споров по вопросам выборов регулируется главой IV Гражданского процессуального кодекса и главой III Закона об административном суде.

Ст. 38 Гражданского процессуального кодекса (ГПК) предусматривает общую территориальную компетентность судебных инстанций, а именно: “Заявитель **может предъявить иск в любое местонахождение судебной инстанции** по месту жительства ответчика. Иск в отношении юридического лица **предъявляется в одно из местонахождений судебной инстанции** по месту нахождения соответствующего

юридического лица”. В смысле данной нормы, иск предъявляется в инстанцию (в любой офис суда) по месту жительства/местонахождению ответчика.

Другая норма, регулирующая место обжалования действий/бездействия конкурентов на выборах, предусмотрена **пунктом 4 Положения ЦИК** о процедуре рассмотрения и разрешения жалоб избирательными органами в период избирательной кампании. Она предусматривает, что **„жалобы на действия/бездействия конкурента на выборах подаются лично в судебную инстанцию, в территориальном округе которой расположен избирательный орган, который зарегистрировал соответствующего конкурента на выборах”**.

Ассоциация Promo-LEX отмечает, что такая норма могла разрешить возможные конфликты подсудности, если бы была отражена в одном из органических законов (Кодекс о выборах/Гражданский процессуальный кодекс). Норма о компетенции судебных инстанций при разрешении электоральных споров, не может приниматься Постановлением Центральной Избирательной Комиссии, более того, норма, противоречащая положениям, предусмотренным частью (1) ст.71, части (2) ст.72 Кодекса о выборах и ст.38 Гражданского процессуального кодекса. Таким образом, мы не согласны с предположением о том, что избирательный орган путем внесения изменений в упомянутое Положение разрешит вопрос о конфликтах территориальной компетенции судебных инстанций.

Принимая во внимание тот факт, что электоральные споры в рамках парламентских выборов в одномандатных округах тесно связаны с территорией, на которой проводятся выборы одного мандата депутата в Парламент, **электоральные споры, возникшие в одномандатном округе должны разрешаться судом, который обладает территориальной компетенцией для разрешения этого иска**. В соответствии со ст.25 Закона о судостроительстве от 06.07.1995, суды действуют в секторах, установленных законом. Суды и населенные пункты, относящиеся к территории их деятельности, устанавливаются согласно приложению 2 указанного закона.

Одномандатные округа *versus* территориальная компетенция судей

Наложив суды и населенные пункты, относящиеся к территории их деятельности (Приложение № 2 Закона о судостроительстве)³, с населенными пунктами одномандатных округов (Приложение № 1 к Постановлению Правительства № 970 от 15.11.2017), замечаем, что населенные пункты одного и того же одномандатного округа закреплены за 2-мя или даже 3-мя различными судебными инстанциями. Конфликты территориальной юрисдикции могут возникнуть в случае населенных пунктов, которые относятся к судебной инстанции отличной от той, к которой относится местонахождение округа и где должен размещаться ОИС. В результате:

³ При наложении населенных пунктов из округа судов был взят во внимание и Закон № 76 от 21.04.2016 о реорганизации судебных инстанций. Согласно ч.(6) ст.12 указанного закона, „До создания условий для функционирования в едином местонахождении реорганизованных судов исковое заявление, поданное истцом на основании статей 38 или 39 Гражданского процессуального кодекса, рассматривается судьей или, по обстоятельствам, составом судей, осуществляющих свою деятельность в местонахождении соответствующего суда“.

00	ОМПУ 2	Населенные пункты	Суд	Апелляционная палата
00 № 4	Рышканы	Рышканы, Александрешть, Боросений Ной, Дуруитоаря Ноуэ, Гринэуць, Хилиуць, Хородиште, Михэйлень, Нихорень, Пыржота, Почумбэуць, Почумбень, Реча, Стурзень, Шаптебань, Шумна, Василеуць, Вэратик, Зайкань	Дрокия	Бельцы
	Дрокия	Антонеука, Фынтыница, Хэснэшений Ной, Мичурин, Окюл Алб, Пелиния, Первомайское, Цариград		
	Дондюшаны	Барабой, Фрасин, Тырнова	Единцы	
00 № 6	Дрокия	Дрокия, Баронча, Кетросу, Котова, Доминтень, с. Дрокия, Грибова, Хэснэшений Марь, Марамоновка, Мындык, Моара де Пятрэ, Паланка, Петрень, Попештий де Жос, Попештий де Сус, София, Шалвирий Векь, Шурь, Згурица	Дрокия	Бельцы
	Дондюшаны	Крискэуць, Телешеука	Единцы	
	Сороки	Бэдичень, Бэксань, Кременчуг, Дэркэуць, Холошница, Ярова, Окланда, Рудь, Шептелич, Шолкань, Тэтэрэука Веке, Висока	Сороки	
00 № 12	Сынжерей	Сынжерей, Бэлэшешть, Биличений Ной, Биличений Векь, Бурсучень, Кишкэрень, Чучулень, Копэчень, Кошкодэнь, Котюжений Мичь, Дрэгэнешть, Думбрэвица, Григорэука, Иезэрений Векь, Извоаре, Пенень, Препелица, Рэдоая, Тэура Веке	Бельцы	Бельцы
	Флорешты	Кашунка, Чутулешть, Домулжень, Николаевка, Продэнешть, Штефэнешть	Сороки	
00 № 15	Калараш	Калараш, Бахмут, Кэбэиешть, Деренеу, Хирова, Хыржэука, Ходжинешть, Мелешень, Нишкань, Онишкань, Петичень, Рэдень, Сипотень, Телемеуць, Цибирка, Вэлчинец	Страшены	Кишинёв
	Унгены	Агрономовка, Алексеевка, Богений Ной, Бумбэга, Бушила, Кондрэтешть, г. Корнешты, с. Корнешты, Корнова, Хырчешть, Мэгуреле, Нэпэдень, Негурений Векь, Пырлица, Рэдений Векь, Синешть, Тешкурень	Унгены	Бельцы
00 № 17	Ниспорены	Ниспорены, Бэлэнешть, Бэлэурешть, Бэрбоиень, Болдурешть, Болцун, Брэтулень, Бурсук, Кэлимэнешть, Чорешть, Чутешть, Кристешть, Грозешть, Юрчень, Маринич, Милешть, Селиште, Шишкань, Солтэнешть, Валя Трестиень, Вэрзэрешть, Вынэторь, Збероая	Унгены	Бельцы
	Страшены	Долна, Лозова, Миклеушень	Страшены	Кишинёв
00 № 18	Оргеев	Оргеев, Брэвичень, Кукурузень, Гетлова, Исакова, Мэлэиешть, Миток, Морозень, Пеливан, Некулэиэука, Пуцинтей, Селиште, Ватич, Зориле	Оргеев	Кишинёв
	Калараш	Бравича, Фрумоаса, Пэулешть, Питушка, Рэчуля, Сэсень, Вэрзэрештий Ной	Страшены	
00 № 19	Оргеев	Березлоджь, Биешть, Болохан, Булэиешть, Киперчень, Крихана, Иванча, Жора де Мижлок, Мырзешть, Пятра, Подгорень, Похорничень, Похребень, Степ-Сочи, Суслень, Требужень, Выскэуць, Захорень	Оргеев	Кишинёв
	Резина	Бушэука, Чузэука, Гидулень, Лалова, Отак, Перень		
	Дубоссары	Кочиерь, Коржова, Холеркань, Маркэуць, Моловата, Моловата Ноуэ, Оксентя, Устья	Криуляны	
	Криуляны	Жеврень, Машкэуць, Рэкулешть		
00 № 20	Страшены	Страшены, Кирианка, Кодрянка, Гэлешть, Гелэуза, Греблешть, Микэуць, Негрешть, Онешть, Пэнэшешть, Рэдень, Реча, Ромэнешть, Рошкань, Сирець, Тэтрешть, Цигэнешть, Войнова, Зубрешть	Страшены	Кишинёв
	Оргеев	Донич, Пересечина, Сэмэнанка, Телешеу.	Оргеев	
00 № 22	Яловены	Яловены, Дэнчень, Хородка, Малкочь, Ниморень, Русештий Ной, Сочитень, Суручень, Улму, Вэсиень	Хынчешты	Кишинёв
	Страшены	Буковэц, Кэприяна, Кожушна, Скорень, Ворничень	Страшены	
	Калараш	Буда, Хородиште, Пыржолтень, Садова, Тузара		
00 № 35	Каушаны	Каушаны, Бакчалия, Киркэиешть, Кырнэцень, Кошкалия, Фырлэдень, Григорьевка, Хаджимус, Опач, Плоп-Штjубей, Сэиць, Сэлкуца, с. Тараклия, Тэнэтарь, ком. Тэнэтарий Ной, Токуз, Украинка, Урсоя, Заим	Каушаны	Кишинёв
	Новые Анены	Хырбовэц	Новые Анены	

00 № 37	Яловены	Бардар, Костешть, Кэрбина, Чигырлень, Гангура, Ханска, Хорешть, Милештий Мичь, Молешть, Пожэрень, Пухой, Рэзень, Ципала, Вэратик, Зымбрень	Хынчешты	Кишинёв
	Хынчешты	Буцень		
	Каушаны	Баймаклия, Кэйнарь, Киркэиештии Ной, Чуфлешть, Кырнэцений Ной, Первомайск	Каушаны	
00 № 39	Хынчешты	Бозиень, Каракуй, Кэлмэцуй, Кэрпинень, Чоара, Данку, Фырлэдень, Леушень, Минджир, Погэнешть, Сэрата Галбенэ, Войнеску	Хынчешты	Кишинёв
	Чимишлия	Албина. Градиште, Гура Галбеней, Хыртоп, Ивановка Ноуэ, Липовень, Порумбрей	Чимишлия	Комрат
	Леова	Чадыр, Князевка, Колибабовка, Ковурлуй, Орак, Сэрата-Рэзешть, Сэрэтенъ, Сэрэцика Ноуэ, Томай, Томаюл Ноу		
00 № 41	Леова	Леова, Яргара, Бэюш, Бештемак, Борогань, Казанджик, Купкуй, Хэнэсений Ной, Романовка, Сэрата Ноуэ, Сырма, Тигеч, Токиле-Рэдукань, Вознесенъ	Чимишлия	Комрат
	Кантемир	Антонешть, Баймаклия, Капаклия, Кыиецу, Кырпешть, Кочуля, Еникёй, Харагыш, Лэргуца, Лингура, Плешень, Порумбешть, Садык, Шамалия, Царцаул, Точень, Вишнёвка	Кагул	Кагул

Налагая суды и населенные пункты, относящиеся к территории их деятельности, с населенными пунктами из одномандатных округов, можно сделать вывод, что:

- В 13 округах (28,26%) из 46⁴ возможны конфликты территориальной юрисдикции в результате наложения судов и населенных пунктов, относящихся к территории их деятельности, с населенными пунктами из 00;
- Из 13 округов с потенциальными конфликтами компетентности, в 12 00 конфликты касаются как минимум 2 судов первой инстанции, а в одном случае (00 № 6) – речь идет даже о территориальной компетенции 3-х судов;
- В случае 4-х 00 (8,70%) могут возникнуть конфликты компетентности и на уровне Апелляционных Палат (00 № 15, 17, 39, 41).

IV. Неопределенности обжалования напрямую в судебную инстанцию действий/бездействия конкурентов на выборах в одномандатных округах

Наконец, обращаем внимание на то, что действия/бездействие конкурентов на выборах в одномандатных округах, исходя из положений Кодекса о выборах могут быть обжалованы 2-мя способами – **либо непосредственно в судебную инстанцию согласно нормам общей территориальной компетентности, либо в ОИС, а затем согласно ч.(2) ст.72 в судебную инстанцию, в округе которой находится соответствующий совет.**

Согласно части (1) ст.71 Кодекса о выборах "обращению в судебную инстанцию должна предшествовать подача жалобы в избирательный орган, вышестоящий по отношению к органу, акт которого обжалуется, **за исключением жалоб по поводу действий/бездействия конкурентов на выборах, поданных непосредственно в судебную инстанцию, и жалоб, относящихся к реализации избирательного права или управлению выборами, поданных в избирательное бюро в день выборов**".

⁴ Исключая 2 округа образованных для населенных пунктов левобережья Днестра, которые не контролируются конституционными властями, и 3 округа образованных для граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом.

Одновременно, положения части (2) ст.72 указывают на возможную необходимость, чтобы обращению в судебную инстанцию предшествовало рассмотрение жалобы окружным избирательным советом (ОИС): **в случае парламентских выборов в одномандатных округах и местных выборов постановления избирательных советов по жалобам на действия/бездействие конкурентов на выборах** могут быть обжалованы в судебную инстанцию, в округе которой находится соответствующий совет.

Следовательно, гипотетически, действие конкурента на выборах (с местом жительства/местонахождением в с. Устья, р. Криуляны) в одномандатном округе № 19, совершенное в с. Устья, р. Криуляны, может быть обжаловано непосредственно в судебную инстанцию Криулян или в ОИС, расположенный в ком. Иванча, р. Оргеев, а затем в судебную инстанцию Оргеева. Таким образом, мы **заключаем, что положения части (1) ст.71 в отношении действий/бездействия конкурентов на выборах и части (2) ст.72 создают ситуацию правовой неопределенности и могут привести к возможному конфликту компетенции судебных инстанций, будь-то позитивному или негативному.**

Несмотря на то, что ГПК предусматривает выход из ситуации, предусмотренный ст.44 ГПК – разрешение споров о подсудности, эта процедура, однако, предусматривает дополнительные процедуры судебных инстанций и непосредственно приостановление производства, что может привести к необоснованному затягиванию процесса. Обратим внимание, что в соответствии с частями (2), (4) и (5) ст. 73, рассмотрение и разрешение электоральных споров происходит в сжатые сроки, в течение 3-5 календарных дней или рассматриваются в тот же день, если жалоба была подана в день выборов, а работа судебных инстанций организуется таким образом, чтобы подача и рассмотрение жалоб осуществлялись без задержек.

В то же время, при отсутствии надлежащего отношения к данной проблеме, любая сторона спора может обжаловать решение, вынесенное судом, нарушившим подсудность, а согласно пункту i), части (1) ст.388 ГПК, решение, вынесенное в первой инстанции, подлежит отмене независимо от доводов апелляционного заявления, если дело рассмотрено с нарушением подсудности.

V. Путаница при выдвижении членов ОИС судебными инстанциями

Дополнительно, остановимся и на теме выдвижения членов ОИС судами. Согласно положениям части (5) ст.28 Кодекса о выборах и Регламента ЦИК о деятельности окружного избирательного совета, для образования окружного избирательного совета в Центральную Избирательную Комиссию представляются кандидатуры **2-х членов судом, по обстоятельствам, апелляционной палатой (...).**

Так как в случае 13 одномандатных округов, населенные пункты из этих одномандатных округов закреплены за 2-мя или даже 3-мя различными судебными инстанциями, соответствующее применение п.7 становится затруднительным, указанным нормам недостает необходимой ясности и предсказуемости.

Подчеркнем, что и в случае членов, выдвигаемых органами публичной власти, этот же п.7 Регламента является более ясным и указывает, что кандидатуры 2-х членов представляются **местным советом второго уровня административно-территориальной единицы, в которой будет располагаться окружной избирательный совет,** и Народным Собранием Гагаузии.

VI. Заключение и Рекомендации

В заключение, даже если прошло более года с момента, как была изменена нормативно-правовая база, касающаяся системы выборов депутатов в Парламент Республики Молдова, Ассоциация Promo-LEX по-прежнему отмечает наличие правовой неопределенности, которая может вызвать конфликт юрисдикции судов в случае судебных разбирательств по избирательным вопросам на парламентских выборах 24 февраля 2019 года, а именно:

- **в случае 13 одномандатных округов возможны конфликты территориальной компетентности** между судами, а в случае 4-х одномандатных округов могут возникнуть конфликты подсудности между апелляционными палатами;
- процедура разрешения конфликтов компетентности может привести к **необоснованному затягиванию процесса** рассмотрения электоральных споров, которые должны проходить в сжатые сроки в течение 1-5 дней;
- рассмотрение спора с нарушением подсудности может привести к **отмене решения судебной инстанции.**

Во избежание ситуаций конфликта компетенции, **рекомендуем** четкое урегулирование норм, предусматривающих территориальную компетентность судебных инстанций в случае электоральных споров, а именно:

- внесение в срочном порядке изменений в нормативно-правовую базу, в целях устранения возможности двойного толкования правовых норм о компетенции судебных инстанций при разрешении электоральных споров, а также, во избежание ситуации необоснованного затягивания процесса по разрешению конфликтов юрисдикции и отмены решений судебных инстанций в результате рассмотрения спора с нарушением подсудности;
- внесение изменений в часть (2) ст.72 *Кодекса о выборах* следующим образом: „Жалобы на действия/бездействие конкурентов на выборах подаются в судебную инстанцию, в округе которой находится совет, зарегистрировавший конкурента”;
- дополнение ст.40 *Гражданского процессуального кодекса* новой частью следующего содержания „Иски по вопросам выборов, обжалующие действия/бездействие конкурента на выборах предъявляются в судебную инстанцию, в округе которой находится избирательный орган, зарегистрировавший конкурента”;
- дополнение норм, предусмотренных частью (5) статьи 28 *Кодекса о выборах* и пункта 7 *Положения ЦИК о процедуре рассмотрения и разрешения жалоб избирательными органами* в период избирательной кампании, путем внесения после синтагмы “апелляционную палату” текста “в округе которой будет располагаться окружной избирательный совет”. Это позволит решить неопределенность в отношении выдвижения членов ОИС судебными инстанциями.