



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65
Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав
и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской
области

город Санкт-Петербург

15 апреля 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя
В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря,
Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева,
С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,
Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Законодательного Собрания Владимирской
области – адвоката С.В.Контарчука, полномочного представителя
Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации
Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук
А.С.Саломаткина, полномочного представителя Президента Российской
Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции
Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями
третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84,

85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Законодательного Собрания Владимирской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С.Хохряковой, объяснения представителей сторон, выступления полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского и приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – М.В.Гришиной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 1 статьи 65 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в случаях и порядке, предусмотренных законом, соответствующие избирательная комиссия, комиссия референдума вправе разрешить провести досрочно (не ранее чем за 20 дней до дня голосования) голосование всех избирателей, участников референдума на одном или нескольких избирательных участках, участках референдума, образованных в труднодоступных или отдаленных

местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях; в случаях и порядке, предусмотренных законом, соответствующая комиссия вправе разрешить провести досрочно в течение нескольких дней (но не ранее чем за 20 дней до дня голосования) голосование групп избирателей, участников референдума, находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено (в труднодоступных или отдаленных местностях, на полярных станциях и в тому подобных местах) и где в связи с этим невозможно провести досрочное голосование в целом по избирательному участку, участку референдума; в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе разрешить провести досрочно (но не ранее чем за 15 дней до дня голосования) голосование всех избирателей, участников референдума на одном или нескольких избирательных участках, участках референдума, образованных за пределами территории Российской Федерации, и (или) голосование групп избирателей, участников референдума, проживающих за пределами территории Российской Федерации; на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, на референдуме Российской Федерации досрочное голосование по иным основаниям, кроме предусмотренных данным пунктом, а также в порядке, аналогичном порядку, установленному в пунктах 2–9 данной статьи, не проводится.

Пунктами 2–9 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяются дополнительные основания и особенности порядка проведения досрочного голосования на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме: в частности, участнику референдума, который в день голосования по уважительной

причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на участке референдума, на котором он включен в список участников референдума, должна быть предоставлена возможность (если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям) проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей территориальной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования (за 15–4 дня до дня голосования) или участковой комиссии (не ранее чем за три дня до дня голосования); участник референдума, голосующий досрочно, подает заявление, в котором указывает причину досрочного голосования, в соответствующую комиссию, которая, в свою очередь, вправе проверить указанную в заявлении причину и в случае ее неподтверждения обязана отказать в выдаче бюллетеня; кроме того, комиссия обязана обеспечить тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления участника референдума, обеспечить сохранность бюллетеня и учет голоса участника референдума при установлении итогов голосования.

По мнению Законодательного Собрания Владимирской области, положения пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 17, 18, 19 (часть 2), 27, 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой, исключая возможность досрочного голосования на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления по иным основаниям, кроме предусмотренных данным пунктом, и в порядке, аналогичном установленному в пунктах 2–9 той же статьи, эти положения ограничивают активное избирательное право граждан, которые в день голосования не смогут прибыть на избирательный участок, к которому относится их местожительство и где они включены в список избирателей, по

таким причинам, как отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, которые признаются уважительными применительно к досрочному голосованию при проведении референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, и ставят этих граждан как избирателей в заведомо неравное положение с другими избирателями.

Таким образом, с учетом требований Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», включая часть третью его статьи 74, в силу которой Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в обращении, положения пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающие основания и порядок досрочного голосования избирателей, участников референдума, являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку эти положения не предполагают возможность досрочного голосования на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления граждан, которые в день голосования по уважительной причине, указанной в пункте 2 той же статьи (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья), будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором они включены в список избирателей.

2. Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти

и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, части 1, 2 и 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32, часть 1), право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2).

В силу общих принципов, лежащих в основе реализации конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным на подлинных свободных выборах и выраженных в статьях 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 60 и 81 (часть 1) Конституции Российской Федерации, существо закрепленного ее статьей 32 (часть 2) права граждан Российской Федерации заключается в участии в свободных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Приведенные конституционные положения соотносятся со статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, в силу пункта «b» которой каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей, и статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая в целях реализации гражданами права на свободные выборы предусматривает обязанность государства проводить их с разумной периодичностью путем тайного голосования в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа.

Признаваемая и гарантируемая демократическими правовыми государствами возможность участия граждан в формировании органов народного представительства на основе всеобщего равного и прямого

избирательного права при тайном голосовании находит свое нормативное воплощение также в положениях Всеобщей декларации прав человека (статья 21), Европейской хартии местного самоуправления (статья 3) и Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (статья 1).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право избирать своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления (активное избирательное право) и право быть избранными в эти органы (пассивное избирательное право) являются необходимой и существенной частью конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления и потому характеризуются общей направленностью на легитимацию выборных органов и должностных лиц публичной власти путем непосредственного волеизъявления народа Российской Федерации либо населения публично-правового образования; будучи элементом конституционного статуса избирателя, избирательные права являются в то же время и элементом публично-правового института выборов – в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя в принятии непосредственного участия в управлении делами государства, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти.

Именно конституционной природой избирательных прав, включая их всеобщий и равный и вместе с тем политический и публично-правовой характер, предопределяется обязанность государства создавать условия, которые гарантировали бы адекватное выражение суверенной воли многонационального народа России посредством осуществления ее гражданами права на участие в управлении делами государства, и, соответственно, обязанность законодателя устанавливать нормативно-правовые и организационные механизмы, которые обеспечивали бы эффективную реализацию гражданами Российской Федерации своих

избирательных прав на основе баланса законных интересов каждого гражданина и общества в целом и которые могут быть признаны конституционно обоснованными, только если они надлежащим образом гарантируют равные и справедливые условия осуществления этих прав и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демократических выборов, в том числе путем предоставления каждому гражданину, обладающему активным избирательным правом, возможности участия в выборах в качестве избирателя.

Вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателей, граждане Российской Федерации реализуют не только свою политическую свободу и связанные с ней субъективные интересы, касающиеся тех или иных политических предпочтений, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия; они участвуют в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, которые призваны в своей деятельности обеспечивать представительство и интересы народа, гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, осуществляя эффективное и ответственное управление делами государства и общества.

Применительно к праву избирать как одному из важнейших элементов правового статуса гражданина в демократическом обществе – в силу закрепляющих принцип свободных выборов положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, рассматриваемых в контексте приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 22 января 2002 года № 2-П, от 29 ноября 2004 года № 17-П, от 11 марта 2008 года № 4-П, от 7 июля 2011 года № 15-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 10 октября 2013 года № 20-П и от 19 декабря 2013 года № 28-П), – это означает необходимость соблюдения при законодательном регулировании порядка проведения выборов и организации голосования на них требований, вытекающих из конституционного принципа равенства, и установления процедур, которые позволяют обеспечивать их

честность, прозрачность, безопасность и предотвращать возможные злоупотребления, не допуская в отношении граждан, обладающих активным избирательным правом, необоснованных ограничений, равно как и чрезмерных, вынуждающих к отказу от участия в голосовании обременений.

3. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает – в развитие предписаний Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, являющихся в силу ее статьи 15 (часть 4) частью правовой системы Российской Федерации, – условия, правила и процедуры, которые призваны надлежащим образом обеспечивать гражданам Российской Федерации участие в выборах и референдумах, проводимых на ее территории.

Определяя порядок реализации гражданами активного избирательного права, названный Федеральный закон предусматривает, что голосование на выборах как его важнейшая составляющая осуществляется, по общему правилу, посредством заполнения избирателем избирательного бюллетеня в день голосования в помещении для голосования на избирательном участке по месту жительства, где он включен в список избирателей (статьи 17, 61, 63 и 64), и одновременно – учитывая наличие или возможность возникновения обстоятельств, препятствующих или существенным образом затрудняющих совершение избирателем указанных действий именно в данный день и в данном месте, – устанавливает исключения из этого общего правила, в частности позволяющие участвовать в голосовании в день выборов по открепительным удостоверениям и вне помещения для голосования (статьи 62 и 66), предоставляющие возможность голосования по почте (пункт 14 статьи 64), а также досрочного голосования (пункт 1 статьи 65).

Цель введения таких дополнительных организационно-правовых механизмов – в максимальной степени обеспечить избирателям возможность отдать свои голоса на выборах сообразно собственным предпочтениям, не допуская несоразмерных обременений, не создавая непреодолимых

препятствий и имея при этом в виду, что для выявления подлинного волеизъявления избирателей при установлении итогов голосования и определения результатов выборов ни один из поданных голосов не должен остаться неучтенным, – в полной мере согласуется со статьями 2, 3 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Субсидиарные способы осуществления активного избирательного права, такие как голосование по доверенности, голосование по почте и по сети «Интернет», получили широкое распространение в избирательном законодательстве современных государств, для которого характерна тенденция к усилению юридических, организационных и иных гарантий реализации избирательных прав. Накопленный ими опыт свидетельствует о том, что нацеленное на достижение всеобщности избирательного права разумное увеличение доступных видов электоральных практик способствует и росту числа граждан, принявших участие в голосовании, повышению гражданской активности, однако при этом для обеспечения подлинности и справедливости избирательного процесса и его результатов должны быть гарантированы надежность и эффективность субсидиарных механизмов, применяемых для организации голосования, соблюдение принципов свободных выборов и адекватное отображение волеизъявления избирателей, реализующих в процессе выборов свое право на участие в управлении делами государства.

3.1. Как следует из пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», правом досрочно проголосовать на выборах (но не ранее чем за 20 дней до дня голосования) в случаях и порядке, предусмотренных законом, по решению соответствующей избирательной комиссии могут воспользоваться только граждане, проживающие в отдаленных и труднодоступных местностях, находящиеся в день голосования на судах в плавании, на полярных станциях, других значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное

сообщение с которыми отсутствует или затруднено, а также избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, – при проведении выборов в федеральные органы государственной власти.

Между тем в Российской Федерации до 1999 года избиратели, которые по тем или иным причинам в день голосования должны были отсутствовать по месту своего жительства и не могли прийти на избирательный участок, на котором они включены в список избирателей, также имели право проголосовать досрочно. В частности, Федеральным законом от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» таким избирателям в течение 15 дней до дня выборов включительно предоставлялась возможность проголосовать досрочно путем заполнения избирательного бюллетеня в помещении окружной или участковой избирательной комиссии, на которую возлагалась обязанность обеспечить тайну голосования, сохранность избирательного бюллетеня и учет голоса избирателя при установлении итогов голосования, а также исключить возможность искажения волеизъявления избирателя (часть третья статьи 30).

Широкие возможности для досрочного голосования предусматривала и статья 53 Федерального закона от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в первоначальной редакции – до введения Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничительных требований, которые обусловили реализацию права на досрочное голосование наличием уважительной причины (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) и отсутствием возможности голосования по открепительным удостоверениям.

С принятием Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» возможность досрочного голосования в помещении окружной или участковой избирательной комиссии на выборах была ограничена выборами в органы местного самоуправления, причем воспользоваться ею избиратель был вправе только при наличии уважительных причин, препятствующих ему прийти в день выборов на избирательный участок, и только при условии, что законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям. Данный вид досрочного голосования на муниципальных выборах был исключен Федеральным законом от 31 мая 2010 года № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением порядка досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления», установившим ныне действующее регулирование института досрочного голосования, которое продолжило прослеживающуюся в последние годы в развитии российского избирательного законодательства тенденцию к сокращению возможностей участия граждан в выборах органов публичной власти в такой форме, как досрочное голосование в помещении соответствующей избирательной комиссии.

В результате внесения в правовое регулирование указанных изменений, в обоснование которых приводились ссылки на выявленные в ходе организации и проведения досрочного голосования на выборах различного уровня нарушения избирательного законодательства, избиратели, которые по уважительным причинам будут отсутствовать по месту своего жительства в день голосования и, следовательно, не смогут реализовать принадлежащее им активное избирательное право на избирательном участке, где они включены в список избирателей, полностью лишились возможности проголосовать досрочно на любых – федеральных, региональных и муниципальных – выборах, проводимых как по пропорциональной, так и по мажоритарной (пропорционально-мажоритарной) избирательной системе.

Вместе с тем институт досрочного голосования как таковой сохраняется в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статья 65 которого в действующей редакции предусматривает возможность использования досрочного голосования при проведении выборов различного уровня и референдумов для избирателей, участников референдума, находящихся, в частности, в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в плавании, на полярных станциях (пункт 1), а при проведении референдума субъекта Российской Федерации и местного референдума – и по иным основаниям (пункт 2).

3.2. В силу статьи 62 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для избирателей, участников референдума, которые в день голосования не смогут прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, участка референдума, где они включены в соответствующий список, в качестве дополнительной гарантии реализации права участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления и в референдуме законом может быть установлена возможность получить открепительное удостоверение, позволяющее принять участие в голосовании на том избирательном участке, участке референдума, на котором они будут находиться в день голосования (в пределах избирательного округа, округа референдума, где они обладают активным избирательным правом).

Для граждан, которые в день голосования на выборах будут отсутствовать по месту своего жительства, участие в голосовании по открепительному удостоверению может быть признано равноценной альтернативой досрочному голосованию в случае, если выборы проводятся по единому для территории публичного образования, орган власти которого формируется на этих выборах, избирательному округу, а гражданин, включенный в список избирателей по данному единому избирательному округу

(в пределах которого он, следовательно, обладает активным избирательным правом), в день голосования будет находиться на его территории.

Применительно к выборам на федеральном уровне соответствующие положения в настоящее время закреплены в статье 68 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и статье 74 сохраняющего свою силу до дня прекращения полномочий Государственной Думы шестого созыва Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Институт голосования по открепительному удостоверению может быть установлен и законом субъекта Российской Федерации – для проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации или в органы местного самоуправления, что (учитывая обширную территорию некоторых субъектов Российской Федерации и даже некоторых муниципальных образований, которая на соответствующих выборах представляет собой единый избирательный округ) позволяет решить проблему реализации активного избирательного права теми избирателями, которые в день голосования не смогут прибыть на избирательный участок по месту своего жительства, где они включены в список избирателей, если они находятся в пределах того избирательного округа, где они обладают активным избирательным правом.

Поскольку федеральное законодательство о выборах не возлагает на законодателя субъекта Российской Федерации обязанность ввести соответствующее регулирование, право на участие в голосовании путем получения и использования открепительного удостоверения может быть реализовано жителями соответствующих публично-правовых образований далеко не всегда, притом что зачастую, особенно на уровне выборов в органы местного самоуправления, весьма велика вероятность того, что гражданин не сможет в день голосования воспользоваться открепительным удостоверением, поскольку будет находиться вне территории голосования,

что, по сути, делает бессмысленным его получение и способно в значительной мере дискредитировать данный способ обеспечения активного избирательного права в глазах избирателей.

3.3. Согласно пункту 14 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей, участников референдума по почте; при этом голоса избирателей, участников референдума, проголосовавших по почте, учитываются, если они поступили в соответствующую комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования.

В настоящее время возможность голосования по почте законодательно установлена лишь в семи субъектах Российской Федерации (в Санкт-Петербурге, Республике Тыва, Мурманской области – на выборах депутатов законодательного органа государственной власти, в Республике Дагестан – на выборах в органы местного самоуправления, в Камчатском крае – на краевом референдуме и местном референдуме, в Республике Марий Эл – на республиканском референдуме и выборах в органы местного самоуправления, в Тюменской области – при проведении выборов депутатов областной Думы, выборов губернатора, выборов в органы местного самоуправления).

Во исполнение предписания статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 5 октября 2011 года № 41/353-6 утвержден Временный порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, в соответствии с которым возможность голосования по почте предоставляется, в частности, гражданину Российской Федерации,

обладающему активным избирательным правом, не имеющему возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования избирательного участка, где он включен в список избирателей (абзац первый пункта 1.2); при этом, как следует из абзаца второго пункта 1.2, если в соответствии с Федеральным законом избиратель имеет право проголосовать иным образом и может воспользоваться такой возможностью, то в голосовании по почте он не участвует; кроме того, в случае, если письменное обращение о предоставлении возможности проголосовать по почте направляется в избирательную комиссию также по почте, необходимо нотариальное засвидетельствование подлинности подписи избирателя на этом обращении (пункт 1.4), который, таким образом, при осуществлении активного избирательного права вынужден нести определенные расходы из собственных средств.

Институт голосования по почте, как он урегулирован действующими нормативными правовыми актами, не может быть признан надлежащим образом обеспечивающим реализацию гражданами активного избирательного права в случае, если гражданин в день голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации или в органы местного самоуправления находится за пределами того публично-правового образования, в котором он проживает, тем более учитывая такие особенности Российской Федерации, как значительная по протяженности территория не только страны в целом, но и отдельных ее регионов и даже муниципальных образований, природно-климатические и географические условия и т.п., а также отдельные элементы самой процедуры голосования по почте, предполагающие неоднократную пересылку соответствующей корреспонденции, что не гарантирует своевременность поступления избирательного бюллетеня в избирательную комиссию.

В свою очередь, упрощение процедуры голосования по почте чревато издержками в соблюдении ее прозрачности, обеспечении тайны голосования и может поставить под угрозу эффективность механизмов противодействия нарушениям и злоупотреблениям при использовании данного института. На

это, в частности, обращается внимание в Руководящих принципах относительно выборов, содержащихся в подготовленном Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (Венеция, 18–19 октября 2002 года; Страсбург, 30 октября 2002 года), в соответствии с которыми голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надежно и безопасно (подпункт iii пункта 3.2 раздела I).

3.4. Таким образом, субсидиарные институты, призванные в качестве дополнительных гарантий обеспечивать осуществление активного избирательного права, в том виде, в каком они функционируют в системе действующего правового регулирования, имеют существенные недостатки, которые препятствуют гражданам, желающим принять участие в голосовании на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, но по различным уважительным причинам не могущим сделать этого в день голосования на избирательных участках, где они включены в список избирателей, отдать свои голоса на выборах и тем самым реализовать конституционное право избирать.

4. Федеральный законодатель, обладающий широкой дискрецией при осуществлении правового регулирования избирательного процесса, в том числе при установлении условий и порядка голосования на выборах, вместе с тем обязан исходить из того, что вводимые им процедуры призваны, не нарушая сам принцип свободных выборов, обеспечить избирателям, насколько это возможно, беспрепятственное участие в голосовании. Действуя в рамках своих конституционных полномочий по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт «в», Конституции Российской Федерации), он не вправе создавать необоснованные препятствия для реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, допускать искажение конституционных принципов

избирательного права, отмену или умаление самих принадлежащих гражданам Российской Федерации избирательных прав, с тем чтобы они не утрачивали свое реальное содержание.

4.1. Конституция Российской Федерации непосредственно не предусматривает возможность введения института досрочного голосования, как и какого-либо другого субсидиарного института в качестве дополнительной гарантии реализации избирательных прав гражданами, которые хотели бы принять участие в голосовании на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, но по различным уважительным причинам не могут сделать этого в день голосования на избирательных участках, где они включены в список избирателей.

Однако внесение в правовое регулирование изменений, направленных на исключение или ограничение ранее установленных дополнительных гарантий реализации гражданами своих избирательных прав, притом что наличие таких гарантий Конституцией Российской Федерации не предопределено, возможно, только если новое законодательное решение преследует конституционно значимые цели, обеспечивает соразмерность вводимых ограничений этим целям, а также учитывает состояние системы общественных отношений, которыми определяется содержание как прежнего (предоставлявшего соответствующую возможность), так и вновь вводимого (исключающего ее) регулирования.

Во всяком случае одни лишь формальные критерии, такие как рационализация деятельности органов публичной власти, в том числе избирательных комиссий, не могут служить основанием для законодательного ограничения использования института досрочного голосования. Что касается аргументов относительно того, что досрочное голосование открывает возможности для различного рода нарушений, то федеральный законодатель, как следует из содержания пунктов 1 и 2 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не

отказался от этого института и, следовательно, не считает возможные нарушения предопределенными самой его природой – при условии надлежащей организации, обеспечивающей надежность, эффективность и прозрачность соответствующих процедур.

Не отрицая саму по себе возможность сужения федеральным законодателем использования института досрочного голосования в пользу других, более приемлемых в тех или иных конкретно-исторических условиях функционирования избирательной системы дополнительных гарантий, компенсирующих отказ от досрочного голосования, следует иметь в виду, что изменения, вносимые в правовое регулирование, в том числе с учетом влияния таких факторов, как внутренняя трудовая миграция, сезонные работы, периоды массовых дачных работ и отпусков, должны отвечать критериям необходимости, разумности и соразмерности, с тем чтобы не приводить к нарушению прав и свобод, гарантируемых Конституцией Российской Федерации.

Применительно к выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления эти цели могут достигаться, помимо прочего, закреплением на федеральном уровне возможности использования законодательными органами субъектов Российской Федерации с соблюдением требований, установленных федеральными законами, различных (наиболее оптимальных для конкретного субъекта Российской Федерации исходя из его территориальных, организационных, экономических и иных особенностей) форм и процедур голосования, обеспечивающих условия для эффективной реализации активного избирательного права.

Между тем – в отличие от прежнего законодательного регулирования – положения пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в ныне действующей редакции исключают проведение досрочного голосования на выборах в случаях, не предусмотренных данным

пунктом, равно как и установление возможности проведения досрочного голосования законом о конкретных выборах, любым другим законом, поскольку таковые не должны противоречить названному Федеральному закону, как это прямо закреплено пунктом 6 его статьи 1. При этом данные законоположения в части, не допускающей использование института досрочного голосования в иных, помимо предусмотренных им и весьма ограниченных, случаях, императивным образом препятствуют организации досрочного голосования по другим основаниям, чем ограничивают активное избирательное право тех граждан, которые по уважительным причинам не могут в день голосования прибыть на свой избирательный участок, причем это ограничение в системе действующего правового регулирования во многих случаях не компенсируется иными установленными избирательным законодательством гарантиями права на участие в выборах в качестве избирателя и способно подтолкнуть гражданина к отказу от участия в голосовании, если по таким причинам, как отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, он не сможет присутствовать в день голосования на территории соответствующего избирательного округа (на избирательном участке).

Поскольку права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, на труд, отдых, охрану здоровья, образование (статья 27; статья 37, части 1 и 2; статья 41, часть 1; статья 43, часть 1, Конституции Российской Федерации) являются такими же конституционно признаваемыми и защищаемыми ценностями, как и избирательные права, принцип соблюдения баланса конституционно значимых ценностей требует обеспечения каждой из них без несоразмерного ущерба для прочих, а потому правовое регулирование, которое ставит гражданина в ситуацию вынужденного выбора, от реализации какого конституционного права он должен будет отказаться, для того чтобы воспользоваться другим, следует

рассматривать как посягающее на это другое право, его отрицание (во всяком случае, в данных конкретных обстоятельствах).

4.2. По смыслу статей 3 и 32 Конституции Российской Федерации, референдум и свободные выборы являются высшей формой осуществления народовластия. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, – иное приводило бы к пересмотру итогов выборов и тем самым к отрицанию их конституционно-правового статуса и, как следствие, к нарушению принципа народовластия, как он выражен в Конституции Российской Федерации. Соответственно, правовое регулирование этих институтов не должно строиться, в том числе в юридико-техническом аспекте, на их противопоставлении.

Поскольку референдум и выборы осуществляются посредством голосования граждан, участники референдума и избиратели, голосующие на выборах, равным образом являются участниками равноположенных по своей конституционной значимости высших форм осуществления народовластия, а потому основания и условия использования и теми и другими субсидиарных механизмов голосования как дополнительных гарантий права на участие в референдуме и активного избирательного права (досрочное голосование, голосование по почте, по открепительным удостоверениям и др.) должны быть в принципиальном плане также равными.

Пункт 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» разрешает в случаях и порядке, предусмотренных законом, проведение досрочного голосования избирателей, участников референдума, находящихся в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в плавании, на полярных станциях, а также проживающих за пределами территории Российской Федерации; при этом досрочное голосование по иным основаниям, кроме предусмотренных указанным

пунктом, а также в порядке, аналогичном установленному в пунктах 2–9 данной статьи, не проводится.

Между тем согласно пункту 2 той же статьи при проведении референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, участнику референдума, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на участке референдума, на котором он включен в список участников референдума, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей территориальной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования или участковой комиссии.

Такое регулирование, вводящее неравные возможности использования института досрочного голосования на выборах и на референдуме и тем самым прямо противопоставляющее эти институты по объему гарантий реализации права на участие в голосовании, нарушает установленный Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя принцип, согласно которому и референдум, и свободные выборы являются высшими формами осуществления народовластия. Кроме того, отказ в праве на досрочное голосование избирателям, которые в день голосования по уважительным причинам, таким как отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть на избирательный участок, на котором они включены в список избирателей, ставит их в неравное положение по сравнению с другими гражданами, которые такую возможность имеют. Иные же субсидиарные механизмы (голосование по открепительным удостоверениям и по почте) в

системе действующего правового регулирования не обеспечивают надлежащим образом реализацию права избирателей принять участие в голосовании и не оправдывают в полной мере своего предназначения в качестве дополнительных гарантий осуществления гражданами Российской Федерации активного избирательного права.

Таким образом, установленные пунктом 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» различия в реализации права на досрочное голосование не имеют разумного оправдания с точки зрения критериев, установленных Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой содержащиеся в нем положения – в системе действующего правового регулирования – исключают для гражданина Российской Федерации, который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья), возможность проголосовать досрочно на выборах в

органы государственной власти, органы местного самоуправления в порядке, аналогичном установленному пунктами 2–9 той же статьи.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Впредь до внесения в избирательное законодательство надлежащих изменений избирателям, которые в день голосования будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором они включены в список избирателей, по такой уважительной причине, как отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно в порядке, аналогичном установленному пунктами 2–9 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации

С.М.Казанцева

В силу общих принципов, лежащих в основе реализации конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным на подлинных свободных выборах и выраженных в статьях 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 60 и 81 (часть 1) Конституции Российской Федерации, существо закрепленного ее статьей 32 (часть 2) права граждан Российской Федерации заключается в участии в свободных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Этому праву граждан корреспондирует обязанность государства по созданию нормативно-правовых, организационных и иных достаточных и необходимых условий для его эффективной реализации на основе баланса законных интересов каждого гражданина и общества в целом (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П).

Приведенные конституционные положения и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации соотносятся с пунктом «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, в силу которого каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей, а также статьей 21 Всеобщей декларации прав человека, в соответствии с которой «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или

же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

В соответствии со статьей 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

Названные принципы избирательного права в силу статей 15 (часть 4) и 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации, они признаются и гарантируются в Российской Федерации в качестве конституционных прав и свобод.

Вместе с тем, как следует из правовых позиций Европейского Суда по правам человека, статья 3 Протокола № 1 к Конвенции в принципе не создает препятствия для того, чтобы европейские государства в своих национальных правовых системах подвергали избирательное право и право быть избранным определенным ограничениям. В этой области государства пользуются широким пределом усмотрения, при том условии, что они преследуют законную цель и что используемые для этого средства не являются несоразмерными (см. постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Пи против Франции» (*Pu v. France*), жалоба № 66289/01, § 45–47, ECHR 2005-I (извлечения); по делу «Жданока против Латвии» (*{Zdanoka} v. Latvia*) [GC], жалоба N 58278/00, § 104, ECHR 2006; Решение Европейского суда по правам человека от 28 февраля 2008 года «По вопросу приемлемости жалобы № 60983/00, дело «Николай Жермаль (*Nikolai Zhermal*) против Российской Федерации»).

Закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, Конституция Российской Федерации непосредственно не определяет порядок его реализации. Как следует из ее статей 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1)

и 76 (части 1 и 2), регулирование избирательного права и установление порядка проведения выборов входят в компетенцию законодателя, который при этом обязан соблюдать конституционные требования, в частности учитывать, что любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, если она объективно оправданна, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П). При этом конституционно обоснованным может быть признано только такое правовое регулирование избирательного механизма, которое гарантирует проведение честных, прозрачных, свободных выборов.

Принцип свободных выборов предполагает наличие у избирателей права выражать свою волю при голосовании в соответствии с установленными законодателем процедурами, с тем чтобы исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года № 17-П). Только при условии подлинно свободного волеизъявления избирателей и его неискаженной фиксации в формализованных итогах голосования, результатах выборов выборные органы и должностные лица публичной власти могут рассматриваться как органы демократического представительства народа. Отсюда следует, что при реализации избирательных прав законодатель должен исключить такие формы голосования, при которых не гарантируется надлежащий контроль подсчета голосов и подведения итогов голосования.

В соответствии с конкретизирующим положением Конституции Российской Федерации Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» процедура проведения голосования на выборах в органы государственной власти и местного

самоуправления осуществляется по общему правилу в течение одного дня и предусматривает личную явку избирателя в день голосования на избирательный участок. О времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей, участников референдума не позднее чем за 10 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом (статья 64).

Вместе с тем законодатель исходит из того, что избиратели не всегда имеют возможность проголосовать на избирательном участке в день голосования и в связи с этим допускает иные – субсидиарные виды голосования: досрочное голосование, голосование по открепительному удостоверению, голосование по почте, голосование вне помещения для голосования. Мировой практике известны и другие виды субсидиарного голосования.

По смыслу Конституции Российской Федерации, ни досрочное, ни иные субсидиарные виды голосования не должны подменять собой голосование в день выборов. Они могут рассматриваться только как дополнительные гарантии реализации всеобщего и равного избирательного права и подлежат применению только в случаях, предусмотренных в законе.

Однако даже наличие субсидиарных видов голосования не может в некоторых случаях гарантировать абсолютно всем избирателям возможность участвовать в голосовании. Избиратели, которые покидают территорию того избирательного участка, где они включены в список избирателей, на более длительный срок, чем установленный в законе период получения открепительного удостоверения или период досрочного голосования, не смогут принять участие в голосовании. Голосование по почте существует лишь в семи регионах Российской Федерации. И все же отсутствие у ряда избирателей реальной возможности принять участие в голосовании не может рассматриваться как нарушение принципа всеобщего и равного избирательного права. Активное избирательное право само по

себе не является абсолютным и не предполагает возможность избирателей определять для себя наиболее удобную форму участия в выборах.

Следует отметить, что в мире не так много стран, которые используют институт досрочного голосования. Помимо ряда постсоветских государств досрочное голосование существует в Португалии, Испании и Канаде. В то же время национальное избирательное законодательство Азербайджана, Армении, Бельгии, Бразилии, Италии, Казахстана и Молдовы не допускает не только возможность досрочного голосования, но и каких-либо иных альтернативных форм дистанционного голосования (по почте, по доверенности и пр.).

О том, что досрочное и заочное голосование не являются обязательным элементом избирательного права стран европейского сообщества, а там, где они существуют, «требуется дополнительные и во многих случаях более эффективные меры по предотвращению обмана», говорится в Докладе «Об избирательном праве и организации выборов в Европе: обобщающее исследование повторяющихся вызовов и проблемных вопросов» Венецианской комиссии Совета Европы «За демократию через право».

Избирательные права, будучи элементом конституционного статуса избирателя, являются в то же время и элементом публично-правового института выборов – в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя в принятии непосредственного участия в управлении делами государства, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 года № 17-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 10 октября 2013 года № 20-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 797-О-О). Вместе с тем, по смыслу статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 17 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, эти интересы могут

вступать между собой в известное противоречие. Задачей федерального законодателя является поиск конституционного баланса, при котором право каждого гражданина на участие в выборах не должно нарушать право других избирателей и иных участников избирательного процесса на эффективный контроль прозрачности выборов и адекватности учета голосов избирателей, целью которого является обеспечение легитимности избираемых органов власти.

В поисках этого баланса федеральный законодатель в последние годы внес значительные изменения в правовое регулирование избирательного механизма, продвигаясь от широкого использования досрочного голосования к его существенному ограничению. Причиной такого тренда стали неоднократные правонарушения, допускавшиеся в процессе применения досрочного голосования.

Сначала, в 1999 году федеральный законодатель ограничил возможность реализации права на досрочное голосование наличием уважительных причин (Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Но в связи с тем что на практике избирательные комиссии, как правило, не имели возможности заниматься проверкой заявлений избирателей о причинах досрочного голосования, фактически правом на досрочное голосование могли воспользоваться все желающие. Благодаря этому такое голосование стало элементом не всегда прозрачных избирательных технологий. Чтобы избежать злоупотреблений в этой сфере, в новом Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» право на досрочное голосование было исключено на выборах в органы государственной власти за исключением случаев голосования в труднодоступных и отдаленных местностях.

Электоральная статистика показывает, что, в то время как в среднем по стране доля голосующих досрочно на протяжении последних двадцати лет колеблется в пределах одного процента, в отдельных регионах наблюдаются необъяснимые аномалии. Так, например, по данным Центральной избирательной комиссии на выборах губернатора Московской области в 2000 году досрочно проголосовавшие избиратели составляли 0,01 % от общего числа избирателей, а в том же году на выборах губернатора Самарской области они составили 5,59 %. Трудно поверить, что в Самарской области было в том году в 500 раз больше, чем в Московской, отпускников, командированных и других по уважительным причинам отсутствующих избирателей.

Досрочное голосование, сохраненное федеральным законодателем после 2002 года на выборах в органы муниципальной власти, в отдельных областях стало приобретать массовый характер. В частности, по итогам единого дня голосования 1 марта 2009 года в Тверской области досрочно проголосовали 11,75 % от количества избирателей, принявших участие в голосовании; в Астраханской области 14 марта 2010 года – 12,42 %.

Основным контингентом досрочно голосующих оказываются военнослужащие, государственные и муниципальные служащие, работники государственных и муниципальных учреждений, а также пенсионеры, что вызывает подозрения в злоупотреблении отдельных должностных лиц своим служебным положением. Тем более что процент проголосовавших за представителей правящей партии среди досрочно голосующих избирателей значительно выше, чем в день голосования. Представители оппозиционных партий указывали, что проведение досрочного голосования им гораздо труднее контролировать, чем голосование в день выборов. Кроме того, оно часто сопровождается агитацией за определенных кандидатов в процессе голосования, поскольку в это время агитация не запрещена. Следовательно, накопленный опыт свидетельствует, что институт досрочного голосования в системе действующего законодательства пока, к сожалению, не обеспечивает

надлежащий контроль проведения выборов, не предотвращает злоупотребление избирательными правами со стороны некоторых избирателей, из числа непосредственно участвующих в таком голосовании, и, следовательно, ставит под сомнение итоги выборов в целом.

Учитывая неоднократные заявления парламентской оппозиции о многочисленных фактах нарушения норм избирательного законодательства в ходе проведения досрочного голосования, Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года, определяя основные направления совершенствования избирательного законодательства, пообещал «навести, наконец, порядок с досрочным голосованием на местных выборах». Он предлагал урегулировать использование института досрочного голосования на местных выборах, взяв за основу Федеральные законы «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которые «строго ограничивают сроки этой процедуры и четко определяют, в каких случаях она используется».

Следует отметить, что данное предложение было поддержано всеми политическими силами Российской Федерации. В целях реализации Послания до внесения Президентом Российской Федерации в парламент предложения исключить досрочное голосование на выборах в органы местного самоуправления эта идея обсуждалась на заседании Государственного Совета 22 января 2010 года и получила его одобрение. Федеральный закон от 31 мая 2010 года № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением порядка досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления», отменивший досрочное голосование на местных выборах, за исключением голосования избирателей, находящихся в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в плавании, на полярных станциях, а также проживающих за пределами территории Российской

Федерации, был принят обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации единогласно.

Как свидетельствуют публикации в СМИ и научной литературе, не только федеральный законодатель, но и гражданское общество признали, что институт досрочного голосования на выборах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в системе действующего правового регулирования не позволяет в полной мере обеспечить реализацию конституционного принципа честных свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа.

Тем самым введение ограничения на использование института досрочного голосования на муниципальных выборах и выборах в органы государственной власти Российской Федерации, которое в историко-политической перспективе следует рассматривать как временное и вынужденное, обусловленное сложностями становления избирательной системы в России, хотя и вызывает сомнение с точки зрения конституционного фундаментализма, но на данном этапе государственно-правового развития страны может служить необходимым условием подлинно свободного волеизъявления избирателей. Такое ограничение не искажает основное содержание конституционного права граждан избирать и быть избранными и не посягает на само его существо.

Нельзя не согласиться с тем, что злоупотребления при досрочном голосовании не предопределяются самой его природой и с ними можно и нужно бороться с помощью повышения избирательной культуры населения, усиления контроля и ответственности членов избирательных комиссий, кандидатов, их доверенных лиц за допущенные нарушения в ходе проведения досрочного голосования, четкого установления обстоятельств, при возникновении которых допускается досрочное голосование избирателей, установления дополнительных степеней защиты избирательных бюллетеней, строгого учета выданных для досрочного

голосования бюллетеней и т.п. Но из этого не следует, что у законодателя отсутствует право дискреции в выборе оптимальных средств в борьбе с такого рода злоупотреблениями, неизбежными на данном уровне развития избирательной системы страны. Федеральный законодатель объективно заинтересован не меньше, чем сами избиратели, которые в настоящее время утратили право на досрочное голосование, в его возврате. Но всякий плод должен созреть, а незрелым плодом можно отравиться.

Не является основанием для оценки данного правового регулирования как не соответствующего Конституции и то обстоятельство, что при проведении выборов и местного и регионального референдума оспариваемой статьей Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливается различный режим досрочного голосования. Кроме референдумов об объединении субъектов Федерации, других референдумов в регионах в соответствии с ныне действующей Конституцией Российской Федерации не проводилось, поэтому федеральный законодатель разумно и обоснованно не стал распространять ограничивающее регулирование досрочного голосования при проведении выборов на референдум.

Не может рассматриваться в качестве дискриминации и разный подход к регулированию досрочного голосования избирателей, участников референдума, находящихся в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в плавании, на полярных станциях, а также проживающих за пределами территории Российской Федерации, и досрочное голосование по иным основаниям на избирательном участке, поскольку, во-первых, при голосовании в труднодоступных местностях или на полярной станции сомнений в невозможности избирателей проголосовать в день выборов вместе со всеми другими избирателями в принципе не возникает, а, во-вторых, сомнительные избирательные технологии в таких условиях не используются. Конечно, и здесь возможны нарушения, но увеличить число проголосовавших

досрочно по этой категории избирателей при всех ухищрениях политтехнологов не реально.

Таким образом, ограничение досрочного голосования, предусмотренное положением пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования направлено на обеспечение прозрачности (открытости) свободных выборов, не посягает на само существо избирательного права, не приводит к утрате его реального содержания и не противоречит конституционным принципам справедливости и соразмерности и вытекающим из них требованиям адекватности и пропорциональности.

**Особое мнение судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.М.Данилова**

1. Полностью поддерживая проведенный анализ и выводы, изложенные в особом мнении по настоящему делу судьей Конституционного Суда Российской Федерации С.М.Казанцевым, считаю необходимым дополнительно остановиться на следующем.

2. Совсем немного статистики. Число проголосовавших досрочно, к примеру, на выборах в Государственную Думу Российской Федерации неукоснительно увеличивалось и в 2011 году возросло в сравнении с 1999 годом в 1.7 раза. При этом данный показатель в иные годы в некоторых регионах составлял десятки процентов (Санкт-Петербург – 2004–2005 годы, Сочи – март 2009 года). Не находил своего разумного объяснения и колоссальный разброс числа проголосовавших досрочно в соседних

регионах: в 2008 году процент проголосовавших досрочно на выборах депутатов в представительные органы муниципальных образований административных центров в Ставропольском крае оказался в 12 раз выше, чем в Волгоградской области; такая же картина на выборах в 2010 году в Астраханской (12,42 %) и Ульяновской (0,99 %) областях.

Совершенно уместным тогда оказался высказанный на основе анализа всего происходящего призыв Президента Российской Федерации в послании Федеральному Собранию 12 ноября 2009 года: «Пора, наконец, навести порядок с досрочным голосованием на местных выборах» (аплодисменты).

Результатом явилось внесение Президентом Российской Федерации в парламент законопроекта, принятого в последующем в том виде, в котором он (уже закон) оспорен в настоящем деле.

Из пояснительной записки к названному проекту: «Законопроект направлен на реализацию положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, касающегося применения на выборах в органы местного самоуправления порядка досрочного голосования, установленного для проведения выборов в органы государственной власти. Учитывая, что такое досрочное голосование нередко приводило к нарушению избирательных прав граждан, в законопроекте предлагается исключить его проведение на выборах в органы местного самоуправления».

Из выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе (стенограмма от 7 апреля 2010 года): «Одна из новелл законопроекта состоит в том, чтобы исключить досрочное голосование на выборах в органы местного самоуправления по любым основаниям. Такие представления в законопроекте сделаны для того, чтобы предотвратить те печальные явления, которые иногда имеют место при организации досрочного голосования».

Из выступления с содокладом председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному

строительству В.Н.Плигина (фракция «Единая Россия»), стенограмма от 7 апреля 2010 года: «Проект направлен на реализацию Послания Президента Российской Федерации... Предмет данного законопроекта подробно обсуждался на заседании рабочей группы, которая создана по инициативе Президента Российской Федерации и в которую включены представители всех политических партий, действующих в настоящее время в России, а также представители Общественной палаты, Центральной избирательной комиссии, Администрации Президента Российской Федерации. Собственно говоря, эта формула явилась компромиссной формулой, она, еще раз хочу подчеркнуть, обсуждалась всеми представителями... При обсуждении возникал вопрос об имевших место... противоправных действиях, которые были связаны со злоупотреблением избирательными правами при досрочном голосовании...»

Результаты голосования за принятие законопроекта в первом чтении: проголосовало «за» 445 депутатов, «против» – 0, «воздержалось» – 0.

Из выступления депутата В.В.Жириновского от фракции ЛДПР, стенограмма от 14 мая 2010 года: «Мы давно уже просили, чтобы отменили любые формы досрочного голосования... Это связано с тем, что здесь нарушаются права самих избирателей... Любая форма досрочного голосования толкает к искажению результатов».

Из выступления депутата Н.В.Коломейцева от фракции КПРФ, стенограмма от 14 мая 2010 года: «Мы поддерживаем поправки, мы считаем, что здесь единственная есть мера, пусть мизерная, но она сокращает возможность фиктивного досрочного голосования... Как это было в Сочи, где 32 % проголосовали досрочно...»

Из выступления депутата О.В.Шеина от фракции «Справедливая Россия», стенограмма от 14 мая 2010 года: «Естественно, наша фракция будет голосовать за данный проект. Мы очень долго боролись вместе с коллегами из ЛДПР, КПРФ за принятие соответствующих решений».

Результаты голосования в третьем чтении: проголосовало «за» 442 депутата, «против» – 1, «воздержалось» – 0.

Закон одобрен Советом Федерации и подписан Президентом Российской Федерации.

Таким образом, можно констатировать, что в вопросе о досрочном голосовании в органах государственной власти и в обществе в целом достигнут консенсус, а именно есть общее согласие при отсутствии возражений по существенным вопросам как в оценке досрочного голосования в качестве процедуры, позволяющей манипулировать процессом выборов, так и в признании невозможности в современных условиях обеспечить прозрачность этой процедуры, что приводит к возникновению обоснованных сомнений в легитимности выборов.

Сохраняется это согласие и в настоящее время, свидетельством чему являются позиции, высказанные в заседании Суда представителями стороны, издавшей и подписавшей оспоренный закон.

Из выступления полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, стенограмма от 27 марта 2014 года: «Закон в полной мере соответствует Конституции».

Из выступления представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.С.Саломаткина, стенограмма от 27 марта 2014 года:

«Широкий перечень оснований для проведения досрочного голосования на выборах способствует возможным злоупотреблениям этим правом, существенно затрудняет процедуру организации наблюдения за выборами... Совет Федерации сегодня не имеет законодательных предложений от субъектов Российской Федерации... по изменению оспариваемых положений Федерального закона».

Из выступления полномочного представителя Президента в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, стенограмма от 27 марта 2014 года:

«Учитывая негативный фон проведения избирательных кампаний, который имел место в связи с тем, что нарушения в ходе выборов связывались с досрочным голосованием, Президент в Послании от 12 ноября 2009 года призывал «навести порядок с досрочным голосованием на местных выборах». До внесения Президентом проекта названного закона предложения исключить указанные основания для досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления обсуждались на заседании Государственного Совета 22 января 2010 года».

Иными словами, в пользу признания антиконституционными инициатив Президента, воплотившихся в последующем в соответствующий закон, не высказалась ни одна из участвовавших в законодательном процессе сторон.

Да и практика применения оспоренного закона не свидетельствует о его отторжении как гражданами, так и правоприменителями. Такие факты не приведены ни в материалах, представленных в Конституционный Суд Российской Федерации Центральной избирательной комиссией, ни в обращении Законодательного Собрания Владимирской области, ни в выступлении его представителя в Конституционном Суде Российской Федерации.

Не проявлена инициатива кардинального изменения оспоренных законоположений ни одним из участников законодательного процесса (статья 104 Конституции Российской Федерации) – ни Президентом Российской Федерации, ни членами Совета Федерации, ни депутатами Государственной Думы, ни Правительством, ни законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, в том числе и самим Законодательным Собранием Владимирской области. Может быть, это именно тем и объясняется, что критическая масса, необходимая для тотального разрушения концепции совсем недавно единогласно принятого закона, в обществе отсутствует?

Теперь это согласие нарушено. Суд предписал вернуться к досрочному голосованию, сконструировав при этом в качестве временного (что может быть более постоянным?) регулирования фактически новую норму, дважды в первом и втором пунктах Постановления обозначив исчерпывающий перечень причин, которые могут и должны быть признаны уважительными, дающими право на такое голосование. Выходит, теперь законодателю нет смысла выяснять и учитывать мнение политических партий, Госсовета, Общественной палаты, Центральной избирательной комиссии по вопросу, бывшему и остающемуся злободневным.

Статья 10 Конституции Российской Федерации: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Как быть с предписаниями этой статьи?

Задолго до Конституции 1993 года с ее статьей о разделении властей В.С.Высоцкий иронизировал:

«Товарищи ученые, не сумлевайтесь, милые:

Коль что у вас не ладится, – ну, там, не тот аффект, –

Мы мигом к вам заявимся с лопатами и с вилами,

Денечек покумекаем – и выправим дефект!»