



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданки Пеуновой Светланы Михайловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 36 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

5 июня 2012 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, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданки С.М.Пеуновой,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка С.М.Пеунова оспаривает конституционность пункта 1 статьи 36 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»), согласно которому кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, в свою поддержку, а политическая партия (за исключением политических партий, указанных в пункте 2 данной статьи) в поддержку выдвинутого ею кандидата обязаны собрать не менее двух миллионов подписей избирателей; при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 50 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации; если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 50 тысяч.

Как следует из представленных материалов, постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 января 2012 года № 89/711-6 С.М.Пеуновой было отказано в регистрации кандидатом на должность Президента Российской Федерации, поскольку ею было представлено недостаточное количество подписей избирателей в поддержку своего самовыдвижения, а именно 243 245. Решением Верховного Суда Российской Федерации от 30 января 2012 года, оставленным без изменения определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2012 года, заявление С.М.Пеуновой об отмене указанного постановления оставлено без удовлетворения.

По мнению заявительницы, оспариваемое законоположение устанавливает непреодолимое препятствие для реализации пассивного избирательного права гражданами, которые были выдвинуты кандидатами на должность Президента Российской Федерации в порядке самовыдвижения, и тем самым несоразмерно ограничивает их конституционное право быть избранными в органы государственной власти, а также вопреки принципу равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от

принадлежности к общественным объединениям ставит таких граждан в неравное положение по сравнению с гражданами, выдвинутыми в качестве кандидатов на должность Президента Российской Федерации политическими партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов в федеральном парламенте, которые в соответствии с законом освобождены от сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов на выборах Президента Российской Федерации. В связи с этим она просит признать оспариваемое законоположение не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3).

2. По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 13 (части 3 и 4), 15 (часть 1), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в реализации которого существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса, признается и гарантируется в Российской Федерации наряду с другими правами и свободами человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и призвано обеспечить каждому гражданину на основе принципа равенства возможность без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в свободных выборах, являющихся, как и референдум, высшим непосредственным выражением власти народа.

Этот вывод корреспондирует положениям Всеобщей декларации прав человека (статья 21), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 11 и статья 3 Протокола № 1), Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 25), а также Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, согласно которой законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав

и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер (статья 1, пункт 3); каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах (статья 3, пункт 4); при подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства (статья 9, пункт 2).

Закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, Конституция Российской Федерации не определяет непосредственно порядок его осуществления. Как следует из ее статей 71 (пункты «в», «г»), 72 (пункт «н» части 1) и 81 (часть 4), регулирование избирательного права и установление порядка проведения выборов, в том числе выборов Президента Российской Федерации, входят в компетенцию законодателя, который, обладая достаточно широкой дискрецией при регламентировании условий реализации данного права, вместе с тем должен в конкретных социально-правовых условиях обеспечивать соблюдение вытекающих из статей 1 (часть 1), 3, 13 (часть 3) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации принципов народовластия, демократического правового государства, политического плюрализма, юридического равенства и справедливости.

Наряду с этим законодатель, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, обязан учитывать, что вводимые им ограничения конституционных, в том числе избирательных, прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданны; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые

ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 27 марта 1996 года № 8-П, от 30 октября 2003 года № 15-П, от 22 июня 2010 года № 14-П и др.). При этом любая дифференциация, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, если она объективно оправданна, обоснованна 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).

3. Законодательной основой регулирования отношений, связанных с осуществлением конституционного права граждан избирать главу государства и быть избранными на этот пост, является Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации».

Согласно данному Федеральному закону кандидаты на должность Президента Российской Федерации могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, а также в порядке самовыдвижения (пункт 1 статьи 6); каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации вправе выдвигать свою кандидатуру на эту должность (пункт 1 статьи 34); выдвижение кандидата политической партией производится после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации на съезде политической партии в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и уставом политической партии (пункты 1 и 4 статьи 35); кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, в свою поддержку, а политическая партия (за исключением указанных в пункте 2 статьи 36) в поддержку выдвинутого ею кандидата обязаны собрать не менее двух

миллионов подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 50 тысяч подписей избирателей, место жительства которых на территории данного субъекта Российской Федерации, если же сбор подписей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 50 тысяч (пункт 1 статьи 36 в оспариваемой редакции); кандидат или уполномоченный представитель политической партии, выдвинувшей кандидата, представляет для регистрации кандидата в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации подписные листы с подписями избирателей в поддержку выдвижения кандидата, если сбор подписей необходим для регистрации кандидата (подпункт 1 пункта 1 статьи 37).

Применительно к условиям реализации пассивного избирательного права на выборах Президента Российской Федерации посредством самовыдвижения это означает, что гражданин, претендующий на избрание в указанном порядке, обязан собрать в поддержку своего выдвижения не менее двух миллионов подписей избирателей с соблюдением требований, предусмотренных законом, и представить их в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации для решения вопроса о регистрации в качестве кандидата.

Такое регулирование не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя, который, определяя порядок выдвижения и регистрации кандидатов на должности, замещаемые путем выборов, вправе, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной им в ряде решений, предусмотреть в интересах избирателей специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей (Постановление от 17 ноября 1998 года № 26-П и от 11 июня 2002 года № 10-П; определения от 25 марта 1999 года № 32-О, от 6 июля 2010 года № 1087-О-О, от 24 февраля 2011 года № 202-О-О и др.). Соответственно, само по себе требование закона, возлагающее на кандидата

обязанность сбора подписей в поддержку своего самовыдвижения, – если необходимое количество таких подписей является разумным и не приводит к чрезмерному обременению кандидата – не препятствует реализации пассивного избирательного права на выборах Президента Российской Федерации и как таковое не может рассматриваться в качестве нарушающего конституционные права и свободы.

3.1. В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», имеющим прямое действие и применяемым на всей территории Российской Федерации (пункт 2 статьи 1), на любых проводимых в Российской Федерации выборах в поддержку выдвижения кандидатов могут собираться подписи избирателей; количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, устанавливается законом и не может превышать два процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не может быть менее десяти подписей (пункт 1 статьи 37 в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ).

Требование, согласно которому кандидат, претендующий на избрание главой государства в порядке самовыдвижения, должен собрать в поддержку своего выдвижения не менее двух миллионов подписей избирателей, впервые было закреплено в Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (пункт 1 статьи 36). Действовавший до его вступления в силу Федеральный закон от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (пункт 1 статьи 36), равно как и Федеральный закон от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (часть первая статьи 34), обязывал всех субъектов, наделенных правом выдвижения кандидатов (избирательные объединения, избирательные блоки, инициативные группы избирателей), собрать в их поддержку не менее одного миллиона подписей избирателей. При этом, как свидетельствуют результаты проведенных в соответствии с указанными федеральными законами выборов, правом

участия в них в качестве зарегистрированных кандидатов смогли воспользоваться, собрав необходимое количество подписей избирателей, граждане, выдвинутые как политическими партиями (избирательными объединениями), так и избирателями, в том числе путем самовыдвижения.

Так, на выборах Президента Российской Федерации в 1996 и 2000 годах на основании представленных подписных листов, содержащих не менее одного миллиона подписей избирателей, были зарегистрированы соответственно 11 и 12 кандидатов. На президентских выборах, состоявшихся в 2004 году, 5 из 7 зарегистрированных кандидатов собрали и представили в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не менее двух миллионов подписей избирателей. В 2008 и 2012 годах на выборах главы государства с соблюдением условия о представлении необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения, было зарегистрировано по одному кандидату, при том что общее количество зарегистрированных кандидатов в 2008 году составило 4 человека, а в 2012 году – 6 человек.

Тем самым практика проведения президентских выборов, в том числе в соответствии с оспариваемым законоположением, не подтверждает утверждение заявительницы о том, что адресованное кандидатам-самовыдвиженцам требование собрать в свою поддержку не менее двух миллионов подписей избирателей создает непреодолимое препятствие для реализации ими пассивного избирательного права: 7 (включая 6 самовыдвиженцев) из 17 зарегистрированных кандидатов, участвовавших в избирательных кампаниях по выборам Президента Российской Федерации в 2004, 2008 и 2012 годах, смогли представить подписные листы, подтверждающие поддержку их выдвижения данным количеством избирателей.

Кроме того, по информации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, устанавливающей согласно пункту 11 статьи 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» порядок

регистрации (учета) избирателей, участников референдума, общая численность избирателей, участников референдума Российской Федерации на 1 января 2012 года составляла 109 947 323 человека. Это означает, что возложение на граждан, претендующих на избрание главой государства в порядке самовыдвижения, обязанности представить не менее двух миллионов подписей избирателей, собранных в поддержку своего выдвижения, соразмерно численности граждан, обладающих активным избирательным правом на выборах Президента Российской Федерации, и не выходит за рамки общих (универсальных) законодательных правил, касающихся регистрации кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения.

3.2. В своей жалобе С.М.Пеунова, утверждая, что оспариваемым законоположением нарушается конституционный принцип равенства в отношении граждан, выдвинутых в качестве кандидатов на должность Президента Российской Федерации в порядке самовыдвижения, аргументирует это тем, что, с ее точки зрения, граждане, выдвинутые кандидатами на данную должность политическими партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов в федеральном парламенте, могут быть зарегистрированы в таком качестве на основании решения, принятого на съезде политической партии, без сбора подписей избирателей (пункт 2 статьи 36 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»).

Между тем, освобождая политические партии, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, от обязанности собирать подписи избирателей в поддержку выдвинутого ими кандидата на должность Президента Российской Федерации, федеральный законодатель, как это следует из правовой позиции, сформулированной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 года № 233-О-О, исходил из объективного критерия, согласно которому

результаты прежнего участия в парламентских выборах подтверждают наличие у таких избирательных объединений, а стало быть, и у выдвигаемых ими кандидатов необходимой поддержки избирателей.

На состоявшихся 4 марта 2012 года выборах Президента Российской Федерации правом выдвинуть кандидата воспользовались все политические партии («Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия» и ЛДПР), федеральные списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов на основании официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва, прошедших 4 декабря 2011 года. При этом на данных парламентских выборах за федеральный список политической партии «Единая Россия» проголосовали 32 371 737 избирателей, за федеральный список КПРФ – 12 599 420 избирателей, за федеральный список политической партии «Справедливая Россия» – 8 695 458 избирателей, за федеральный список ЛДПР – 7 664 516 избирателей (постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 мая 2012 года № 123/943-6 «О внесении изменений в протокол Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва от 9 декабря 2011 года и сводную таблицу Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва от 9 декабря 2011 года»).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 9 ноября 2009 года № 16-П, граждане, реализуя свое активное избирательное право, голосуют не за конкретных кандидатов, внесенных в список, выдвинутый избирательным объединением – политической партией, а за весь этот список, т.е., по существу, отдают голоса за соответствующую политическую партию, ее политический курс и предвыборную программу. Исходя из этого освобождение политических партий, федеральные списки кандидатов которых были допущены к

распределению депутатских мандатов по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы, от сбора подписей избирателей в поддержку выдвинутых ими на выборах Президента Российской Федерации кандидатов основано на реальной поддержке таких политических партий избирателями, подтвержденной на парламентских выборах. Следовательно, оно не может рассматриваться как отступление от конституционного принципа равенства граждан перед законом, тем более что количество голосов избирателей, необходимое для допуска выдвинутого политической партией федерального списка кандидатов к распределению мандатов депутатов Государственной Думы, как это имело место и на федеральных парламентских выборах, состоявшихся 4 декабря 2011 года, значительно превышает количество подписей избирателей, которое требуется собрать гражданину, выдвинувшемуся в порядке самовыдвижения кандидатом на должность главы государства, в поддержку своей инициативы.

Согласуется оспариваемое законоположение и с международными избирательными стандартами, в том числе закрепленными в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. В соответствии с пунктом 6 ее статьи 9 подлинные и свободные выборы предполагают равные и справедливые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций), а регистрационные требования должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий или ограничений дискриминационного характера. Это не исключает различий в порядке выдвижения и регистрации кандидатов, если такие различия не являются произвольными и не приводят к умалению права граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

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), также указывается, что всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности участия в избирательной кампании, и вместе с тем подчеркивается, что при различных обстоятельствах равенство политических партий может быть строгим, не зависящим от их представленности в парламенте или поддержки электората, либо пропорциональным, при котором статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах (пункт 2.3).

4. Таким образом, пункт 1 статьи 36 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на момент обращения заявительницы с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации) – как сам по себе, так и во взаимосвязи с иными нормами права – не может рассматриваться как нарушающий конституционное право граждан быть избранными в органы государственной власти, поскольку закрепленное в нем регулирование объективно обусловлено потребностью подтверждения кандидатом на должность Президента Российской Федерации, выдвинутым в порядке самовыдвижения, наличия у него поддержки необходимого количества избирателей, соразмерного общей численности граждан, обладающих активным избирательным правом на президентских выборах, не создает непреодолимых препятствий для реализации гражданами своего пассивного избирательного права на выборах главы государства и не нарушает конституционный принцип равенства граждан при определении условий выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Российской Федерации.

Данным выводом не подвергается сомнению полномочие федерального законодателя, опираясь на накопленный опыт организации и проведения подлинно свободных демократических выборов и учитывая повышение электоральной культуры избирателей и иных участников избирательного процесса, изменить, как это и было сделано Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ, правила, определяющие порядок выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Российской Федерации,

включая тех из них, которые реализуют свое пассивное избирательное право посредством самовыдвижения.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать жалобу гражданки Пеуновой Светланы Михайловны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявительницей вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 1058-О