

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС
В РЕШЕНИЯХ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
2008–2012**

МОСКВА
2013

Издание включает в себя официальные тексты решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в 2008–2012 годах, по вопросам проведения выборов и референдумов в Российской Федерации, а также очерк Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова и члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Б.С. Эбзеева “Демократия, свободные выборы и избирательные права граждан”.

Книга адресована участникам избирательного процесса, организаторам выборов, а также преподавателям, аспирантам, студентам и всем, кто интересуется вопросами избирательного права.

Сборник подготовлен Правовым управлением Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации при взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Предлагаемое вашему вниманию издание представляет собой продолжение серии сборников, посвященных решениям Конституционного Суда Российской Федерации в области российского избирательного права и отечественного избирательного процесса.

Согласно статье 3 Конституции нашей страны носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Принадлежащую ему власть народ России осуществляет либо через органы государственной власти и местного самоуправления (то есть в рамках представительного народовластия, через избираемых представителей, которые призваны в своих решениях адекватно выражать волю граждан), либо непосредственно, в том числе путем высшего непосредственного выражения своей власти в ходе проведения референдума и свободных выборов.

Правовые основы представительной системы нашей страны подробно отражены в тексте Конституции Российской Федерации. Им посвящена, в частности, значительная часть глав, закрепляющих правовой статус и полномочия Президента и Федерального Собрания – парламента Российской Федерации. Что же касается непосредственного народовластия, то в данном случае Конституция весьма лаконично очертила его основные электоральные характеристики. Установив, что референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа, определив некоторые общие принципы, относящиеся к правам и свободам человека и гражданина (включая активное и пассивное избирательное право), наконец, закрепив отдельные основополагающие принципы порядка избрания Президента Рос-

сийской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, конституционный законодатель отнес конкретизацию всех остальных вопросов осуществления прямого народовластия к сфере текущего правового регулирования.

Вопросы конституционно-правовой регламентации избирательных прав являются сферой особого внимания органов государственной власти. И это не удивительно. Ведь их реализация, по сути, самым непосредственным образом связана с воплощением в жизнь всего комплекса гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, особая значимость электро-ального сегмента системы прав граждан обусловлена еще и тем, что даже незначительные (точечные) изменения избирательного законодательства, накладываясь, например, на конкретные особенности правового регулирования различных аспектов деятельности политических партий, способны привести к определенному несовпадению векторов развития различных регулятивных подсистем единой политико-правовой системы России. Все это приобретает особую значимость в условиях нарастания тенденции к законодательной детализации положений, посвященных избирательным процедурам.

Весьма показательно, что за относительно небольшой период действия Конституции Российской Федерации главный избирательный закон – Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” – четыре раза принимался в новой редакции (1995, 1999, 2002 и 2005 гг.). Трижды практически полностью обновлялась редакция федеральных законов о выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме того, во все перечисленные законы практически постоянно вносились и вносятся многочисленные изменения и дополнения.

Складывающаяся в результате означенных изменений динамично изменяющаяся модель избирательной системы в целом достаточно наглядно отражает общее состояние структуры политических отношений в нашей стране в каждый конкретный момент времени. Тем не менее наиболее принципиальные новеллы избирательного законодательства вскоре после своего закрепления нередко становятся предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. Соответствующие обращения, как правило, затрагивают нормы, относящиеся ко многим ключевым институтам избирательного права. Так, в последние годы в рамках конституционного судопроизводства исследовались, в частности, законоположения, касавшиеся правового статуса политических партий как субъектов избирательного процесса; обеспечения из-

бирательных прав граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории иностранного государства; правовой регламентации порядка и условий проведения выборов в органы местного самоуправления; требований, необходимых для выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Представленные в настоящем сборнике постановления и определения Конституционного Суда охватывают период с 2008 по 2012 годы, дополняя, таким образом, предыдущие сборники данной серии, посвященные, соответственно, решениям 1992–1999 и 2000–2007 годов. Все указанные решения относятся к числу ключевых элементов постоянно совершенствующегося механизма использования актов конституционного правосудия для защиты избирательных прав граждан Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что значимость каждого из упомянутых актов, безусловно, выходит за рамки тех конкретных вопросов, по которым они были приняты. Ведь они посвящены не только вопросам соответствия или несоответствия конкретных положений избирательного законодательства требованиям Конституции Российской Федерации, но и выявлению подлинного конституционно-правового смысла системообразующих юридических предписаний, или, иначе говоря, – формированию четко определенных конституционных границ в сфере реализации электорально-правовых норм. Именно в силу этого правовые позиции, нашедшие свое выражение в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, играют исключительно важную роль в деле обеспечения и защиты избирательных прав граждан, способствуя совершенствованию избирательного законодательства и практики его применения.

***Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д. ЗОРЬКИН***

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Перед вами очередной выпуск сборника “Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2008–2012”, подготовленного в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Сборник решений Конституционного Суда Российской Федерации охватывает период с 2008 по 2012 годы. Аналогичный сборник решений Конституционного Суда Российской Федерации за период 2000–2007 гг. вызвал большой интерес у участников избирательного процесса и судопроизводства по избирательным делам, а также у ученых, аспирантов, студентов – у всех, кто заинтересован в обеспечении и защите избирательных прав граждан, совершенствовании избирательной системы Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации, приведенные в настоящем издании, представляют собой результат глубокого анализа правовых норм, касаются различных институтов избирательного права и избирательного процесса в рамках действующего законодательства.

С учетом правовых позиций, сформулированных в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, которые носят общеобязательный характер, вносятся изменения и дополнения в законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах, чем обеспечивается его устойчивое развитие.

Кроме того, положения первого в сфере защиты избирательных прав граждан постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 “О практике рассмотрения суда-

ми дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, значение которого трудно переоценить, формировались в том числе на основании решений, особых мнений судей Конституционного Суда Российской Федерации.

В постановлениях и определениях Конституционного Суда Российской Федерации находят свое отражение проблемные вопросы теории избирательного права, а также возможные пути их разрешения, в связи с чем не подлежит сомнению огромная роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии науки.

В условиях глобализации, во многом определяющей развитие норм национального права, огромное значение имеет работа Конституционного Суда Российской Федерации и непосредственно его Председателя В.Д. Зорькина по взаимодействию с европейскими институтами, такими как Европейский Суд по правам человека, Европейская комиссия “За демократию через право” (Венецианская комиссия). Проведение различных международных конференций, “круглых столов”, организуемых Конституционным Судом Российской Федерации во взаимодействии с европейскими институтами, позволяет не только воспринять накопленный зарубежный опыт, но и поделиться передовыми разработками Российской Федерации в области защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также в иных областях. Более того, на основе Конституции Российской Федерации и именно через призму решений – правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации организационные принципы и нормы международного права, европейское избирательное наследие приобретают правоприменительную легитимность на территории Российской Федерации.

Правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в своих решениях, являются залогом единообразного применения положений закона, способствуют формированию наиболее действенных механизмов защиты избирательных прав граждан.

***Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
В.Е. ЧУРОВ***

2008 год

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 11 марта 2008 года № 4-П

по делу о проверке конституционности подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного собрания Вологодской области” в связи с жалобой общественного объединения “Политическая партия “Союз правых сил”

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, Н.В. Мельникова, А.Я. Сливы, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя общественного объединения “Политическая партия “Союз правых сил” – адвоката В.Ю. Прохорова, представителя Государственной Думы – кандидата юридических наук Д.Д. Цабрия, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова, представителя Законодательного Собрания Вологодской области и губернатора Вологодской области – адвоката Л.Г. Алехичевой,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области”.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба общественного объединения “Политическая партия “Союз правых сил”. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С. Эбзеева, объяснения представителей сторон, выступление приглашенного в заседание представителя от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.П. Волкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно подпункту “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ) основанием отказа в регистрации списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением – политической партией, является выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом.

Закон Вологодской области от 9 июня 2003 года № 909-ОЗ “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области” (в редакции Закона Вологодской области от 25 октября 2006 года № 1503-ОЗ) предусматривает в пункте 10 части 9 статьи 41, что основанием отказа в регистрации областного списка кандидатов является выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного статьей 34 данного Закона (т.е. выбытие всех кандидатов не менее чем из одной региональной группы).

1.1. Постановлением Избирательной комиссии Вологодской области от 2 февраля 2007 года избирательному объединению “Политическая партия “Союз правых сил” было отказано в регистрации выдвинутого им областного списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Вологодской области на выборах 11 марта 2007 года на том основании, что из одной региональной группы кандидатов выбыли все три включенных в нее кандидата и в результате число региональных групп в областном списке кандидатов данного избирательного объединения оказалось на одну меньше, чем требуется в соответствии со статьей 34 Закона Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области”, согласно которой в областном списке кандидатов должно быть 17 региональных групп кандидатов, каждая из которых включает не менее трех кандидатов (пункт 8), при том что общее число кандидатов, выдвигаемых избирательным объединением по областному избирательному округу, не может превышать 60 человек (пункт 10).

Вологодский областной суд решением от 22 февраля 2007 года, оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 7 марта 2007 года, в признании Постановления Избирательной комиссии Вологодской области незаконным отказал, сославшись на положение пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области” и на аналогичное, как посчитал суд, положение подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

1.2. Политическая партия “Союз правых сил” утверждает, что положения подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области” не соответствуют статьям 3, 13, 19, 30, 32 и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку чрезмерно ограничивают избирательные права граждан – членов и сторонников определенной политической партии и вопреки принципам многопартийности и свободных выборов, относящимся к основам конституционного строя Российской Федерации, влекут невозможность участия в выборах всего избирательного объединения (политической партии).

Именно эти законоположения, которые были применены в деле заявителя и конституционность которых он подвергает сомнению, и яв-

ляются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

2. Участие в свободных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, по смыслу статей 2, 3, 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, составляет существо права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, без чего это право теряет свое реальное содержание. Указанные статьи Конституции Российской Федерации, закрепляющие принцип свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, активное и пассивное избирательное право как важнейший элемент правового статуса гражданина в демократическом обществе и обязанность государства обеспечить равенство избирательных прав граждан на всей территории Российской Федерации, образуют конституционно-правовой фундамент избирательного законодательства Российской Федерации.

Провозглашая право на свободные выборы, Конвенция о защите прав человека и основных свобод обязывает государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1). Международным пактом о гражданских и политических правах установлено, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании (статья 25).

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. Следовательно, конституционно обоснованным может быть признан только такой механизм организации и проведения выборов, который гарантирует соблюдение этих демократических принципов.

2.1. Закрепленное статьей 32 Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления как

одно из неотчуждаемых прав гражданина является по своей юридической природе индивидуальным. Вместе с тем в реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса.

Именно деятельностью политических партий, как следует из статьи 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей право каждого на объединение, и ее статьи 13 (части 1, 3 и 4), предусматривающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, во взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, опосредовано осуществление избирательных прав граждан.

Политические партии как разновидность общественных объединений создаются в целях обеспечения участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества путем формирования и выражения их политической воли на выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. Именно реальной способностью политических партий выполнять указанную публичную функцию предопределяется выбор критериев, соответствие которым легитимизирует их в качестве избирательных объединений, чем, в свою очередь, предопределяются характер и нормативное содержание обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии как основных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан, и условий их участия в выборах.

Обеспечивая выполнение политическими партиями публичной функции участников избирательного процесса, важнейшим элементом которой является выдвижение кандидатов в депутаты в составе соответствующих списков кандидатов, законодатель вместе с тем связан конституционными положениями о праве на свободные выборы, а также о праве на объединение, гарантии которого, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, в том числе со ссылкой на прецедентную практику Европейского Суда по правам человека, распространяются и на политические партии. Это означает, что устанавливаемые законом условия участия политических партий в выборах не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан.

2.2. Федеративной природой российской государственности, как она определена в статьях 1 (часть 1), 5, 11 (часть 2) и главе 3 “Федеративное устройство” Конституции Российской Федерации, обусловлено и установленное ею разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В частности, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина – в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 71, пункт “в”; статья 72, пункт “б” части 1, Конституции Российской Федерации). По смыслу данных положений во взаимосвязи с положениями статей 5 (части 2 и 3), 71 (пункты “г”, “о”), 72 (пункт “н” части 1), 76 и 77 Конституции Российской Федерации, субъекты Российской Федерации имеют собственное избирательное законодательство, на основе которого проводятся выборы в их законодательные (представительные) органы государственной власти и обеспечиваются избирательные права граждан применительно к указанному уровню выборов. Соответствующий закон субъекта Российской Федерации выступает при этом в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан, реализуемых ими при формировании органа народного представительства данного субъекта Российской Федерации.

Такое регулирование не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле статьи 71 (пункт “в”), оно носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого – в соответствии с принципом единства системы правового регулирования избирательных прав, вытекающим из статей 4 (часть 2), 15 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 71 (пункт “в”), 72 (пункт “б” части 1) и 76 Конституции Российской Федерации, – Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в частности Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, который, как нормативный правовой акт общего действия, затрагивающий основополагающие вопросы организации и проведения выборов, определяет права и обязанности участников избирательных правоотношений, в том числе закрепляет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации и обеспечению избирательных прав граждан, осуществляя тем самым разграничение этих полномочий.

Законодатель субъекта Российской Федерации, в свою очередь, вводя конкретные избирательные процедуры, должен – с учетом особенностей такого предмета правового регулирования, как формирование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации посредством выборов, – предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан. При этом он связан требованием статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой законы

и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и во всяком случае не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более – устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы.

3. Вопрос о конституционности законоположений, закрепляющих выбытие одного или нескольких кандидатов в депутаты в качестве основания для отказа в регистрации списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

3.1. В Постановлении от 25 апреля 2000 года № 7-П Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим Конституции Российской Федерации положение пункта 11 статьи 51 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, согласно которому в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам), Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, из принципа свободных выборов, предполагающего, по смыслу статей 3 (часть 3) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, что участие гражданина в выборах как в качестве избирателя, так и в качестве кандидата в депутаты является свободным и добровольным, из принципа равенства при осуществлении избирательных прав и индивидуального характера пассивного избирательного права следует, что отказ от участия в выборах кандидата в депутаты, занимающего одно из первых трех мест в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов, а равно исключение его из списка по инициативе избирательного объединения или по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не могут служить основаниями для ограничения пассивного избирательного права других кандидатов, входящих в список; отказ же в регистрации федерального списка, выдвиг-

нутого избирательным объединением, или ее отмена вследствие выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимавших первые три места в общедоверальной части списка, необоснованно ограничивают активное избирательное право граждан, лишают их возможности выразить свою волю в отношении кандидатов, выдвинутых соответствующим избирательным объединением, препятствуя тем самым достижению цели обеспечения представительного характера Государственной Думы как органа законодательной власти.

Приведенная правовая позиция, выработанная применительно к выборам депутатов Государственной Думы в условиях действия мажоритарно-пропорциональной избирательной системы, была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 15 декабря 2004 года № 18-П, от 1 февраля 2005 года № 1-П и от 16 июля 2007 года № 11-П с учетом перехода к пропорциональной избирательной системе, признания политической партии основным участником избирательного процесса и обусловленных этим особенностей функционирования многопартийной политической системы.

По смыслу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в указанных Постановлениях, политические партии, зарегистрированные в установленном законом порядке и, следовательно, имеющие необходимую для выполнения своего главного предназначения – выражения политической воли народа поддержку в обществе, способны при выдвижении кандидатов в депутаты сформировать списки кандидатов, которые включали бы значительное число региональных групп, с тем чтобы обеспечить избирателям возможность выбора из широкого спектра политических сил; законодатель же, действуя строго в пределах своей дискреции, вправе предусмотреть отказ в регистрации списка кандидатов в депутаты в случае выбытия кандидатов, когда в результате число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказывается меньше установленного законом.

3.2. Конституционный Суд Российской Федерации вместе с тем исключил возможность отказа в регистрации в качестве меры юридической ответственности, возлагаемой на избирательное объединение и выдвинутых им кандидатов за деяние, не признаваемое правонарушением.

В Постановлениях от 25 января 2001 года № 1-П, от 27 апреля 2001 года № 7-П и от 30 июля 2001 года № 13-П Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам: общие принципы юридической ответственности по своему существу относятся к основам правопорядка и оказывают непосредственное влияние на конституционно-правовой статус физических и юридических лиц в Рос-

сийской Федерации; юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности; признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности; к основаниям ответственности, исходя из общего понятия состава правонарушения, относится и вина, если в самом законе прямо и недвусмысленно не установлено иное; наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно.

Из приведенных правовых позиций следует, что введение законодательных требований к политическим партиям, которым они должны соответствовать как участники избирательного процесса, допустимо постольку, поскольку эти требования распространяются в равной мере на все политические партии, участвующие в выборах, и по своему характеру и содержанию направлены на выявление и формирование политической воли значительной части поддерживающих их избирателей и не допускают несоразмерных ограничений избирательных прав граждан и свободы избирательных объединений. Признание политической партии, по сути, единственным субъектом права выдвижения кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти (пункт 1 статьи 36 Федерального закона “О политических партиях”) исключает законодательное закрепление отказа в регистрации всего списка кандидатов в депутаты в случае выбытия из него такого числа кандидатов, которое не свидетельствует о неспособности политической партии выполнять возложенную на нее Конституцией Российской Федерации публичную функцию.

Иное – вопреки принципу верховенства права – означало бы недопустимое возложение на политическую партию как избирательное объединение и выдвинутых им кандидатов ответственности за деяние, не признаваемое правонарушением, влекущее отстранение от участия в выборах всей политической партии и выдвинутых ею кандидатов, что искажало бы плюралистическую природу выборов и блокировало реализацию основной цели деятельности политической партии, как она определена в абзаце шестом пункта 4 статьи 3 Федерального закона

“О политических партиях”, а также не согласовывалось бы с приведенными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, которые, как интерпретирующие положения Конституции Российской Федерации, обладают такой же юридической силой и потому обязательны как для законодателя, так и для правоприменителей, в том числе судов.

4. Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, регламентируя вопросы проведения выборов на основе пропорциональной избирательной системы, в том числе в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в статье 38, закрепляющей порядок регистрации списков кандидатов, не устанавливает требований, касающихся формирования этих списков. В частности, ею не определяются ни число региональных групп кандидатов, на которое должен быть разбит список кандидатов, ни число кандидатов в региональной группе и в списке в целом, ни число региональных групп, выбытие из которых кандидатов влечет соответствующие правовые последствия, – данные вопросы применительно к выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации регулируются законом субъекта Российской Федерации.

Статья 38 названного Федерального закона позволяет кандидату, выдвинутому в составе списка кандидатов, не позднее чем за 15 дней до дня голосования представить в соответствующую избирательную комиссию письменное заявление о снятии своей кандидатуры, а комиссии, заверившей или зарегистрировавшей список кандидатов, – исключить его из этого списка (пункт 30); превышение же числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям о снятии своих кандидатур, по решению избирательного объединения (за исключением выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам) либо по решению избирательной комиссии, более чем на 25 процентов от общего числа кандидатов – в заверенном списке кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти и более чем на 50 процентов от общего числа кандидатов – в заверенном списке кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, является основанием для отказа в регистрации списка кандидатов (подпункт “з” пункта 25).

Тем самым Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” устанавливает процент допустимого выбытия кандидатов из списка кандидатов в качестве гарантии обеспечения права на свобод-

ные выборы, под защитой которой находятся как избирательные объединения, так и граждане при реализации ими активного и пассивного избирательного права. Данная гарантия, как следует из пункта 5 его статьи 1, согласно которому установленные названным Федеральным законом основные гарантии избирательных прав могут быть изменены не иначе как путем внесения в него изменений, не может быть сужена законом субъекта Российской Федерации, а также не подлежит ограничительному толкованию судами и иными правоприменителями.

Подпункт “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” находится в нормативном единстве с пунктом 30 и подпунктом “з” пункта 25 данной статьи, в силу чего предписание о проценте допустимого выбытия кандидатов из списка кандидатов имеет ориентирующее значение для законодателя, включая законодателя субъекта Российской Федерации, при конкретизации положения о законном числе региональных групп кандидатов, уменьшение которого влечет отказ в регистрации списка кандидатов.

4.1. Конкретизируя положение подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ) установил, что основанием отказа в регистрации федерального списка кандидатов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации является выбытие кандидатов, в результате чего в федеральном списке кандидатов число региональных групп кандидатов оказалось менее 80 (пункт 11 части 3 статьи 44); регистрация федерального списка кандидатов аннулируется в случае выбытия из него кандидатов, исключения из него региональных групп кандидатов, в результате которых в указанном списке оказалось менее 80 региональных групп кандидатов, за исключением случая, когда в результате исключения региональных групп кандидатов за превышение ими расходов из средств избирательного фонда соответствующего регионального отделения политической партии более чем на 5 процентов от установленной предельной суммы всех расходов из средств указанного избирательного фонда их осталось в федеральном списке кандидатов менее 80 и при этом было исключено не более 10 региональных групп кандидатов: в указанном случае регистрация федерального списка кандидатов аннулируется при условии выбытия из него кандидатов, в результате

которого в указанном списке оказалось менее 75 региональных групп кандидатов (части 3, 4 и 10 статьи 91).

Принятым в соответствии с названным Федеральным законом Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 августа 2007 года № 23/186-5 было определено число частей территорий, которым могут соответствовать региональные группы кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва. При этом в 59 субъектах Российской Федерации территории не делились на части, в 26 других субъектах Российской Федерации число частей территорий составило 94, т.е. в целом по Российской Федерации число частей территорий, которым могло соответствовать число региональных групп кандидатов (а следовательно, и максимальное число таких групп), составляло 153, что значительно превышает число субъектов Российской Федерации. Это означало возможность практически двукратного – по сравнению с допускаемым Федеральным законом “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” – сокращения числа региональных групп в результате выбытия из них кандидатов, причем независимо от того, в каком из субъектов Российской Федерации оно состоялось. При таких обстоятельствах выбытие кандидатов из одной или нескольких региональных групп в одном или нескольких субъектах Российской Федерации не могло являться основанием для отказа в регистрации федерального списка кандидатов.

Следовательно, факт недостаточного числа региональных групп как основание отказа в регистрации списка кандидатов, выдвинутых политической партией, федеральный законодатель обусловил выбытием значительного числа кандидатов и региональных групп кандидатов. По существу, такое выбытие свидетельствует о фактической неспособности политической партии проявить при выдвижении и регистрации списка кандидатов должную организованность, необходимую в ходе быстротекущего избирательного процесса, когда правоприменительным органам, в том числе судам, ставятся весьма короткие сроки для проверки законности избирательных мероприятий.

4.2. Таким образом, положением подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” – в его конституционно-правовом истолковании в системе действующего правового регулирования – не нарушается закрепленный Конституцией Российской Федерации принцип свободных выборов и баланс таких конституционных ценностей, как плюралистическая демократия, многопартийность, свобода деятельности политических партий,

пассивное и активное избирательное право граждан. Данное положение позволяет – на основе конституционного принципа юридического равенства – участвовать в выборах кандидатам, представляющим весь политический спектр, выражаемый зарегистрированными в установленном законом порядке политическими партиями, не препятствует регистрации списка кандидатов, выдвинутого той или иной политической партией, и исключает возложение на политическую партию и выдвинутых ею кандидатов ответственности за деяние, не признаваемое правонарушением. Будучи гарантией общего характера, оно подлежит конкретизации в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации в соответствии с его целью и действительным смыслом.

Этим не исключается правомочие федерального законодателя – исходя из требований Конституции Российской Федерации, правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении, и с учетом особенностей действующей пропорциональной избирательной системы, а также существующей в субъектах Российской Федерации мажоритарно-пропорциональной избирательной системы – внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, направленные на упрочение гарантий свободных выборов и участия в них политических партий и их кандидатов.

5. Положение подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” при буквальном его воспроизведении в законах субъектов Российской Федерации может, тем не менее, приобретать различный смысл, в том числе в зависимости от устанавливаемых конкретным законом условий и порядка выдвижения и регистрации списка кандидатов.

5.1. Избирательным законодательством ряда субъектов Российской Федерации (Республика Тыва, Краснодарский край, Пензенская и Нижегородская области) предусматривается возможность разделения списков кандидатов на региональные группы по усмотрению избирательного объединения. В некоторых субъектах Российской Федерации требование о разделении списка кандидатов на региональные группы установлено законом как обязательное условие участия политической партии в выборах, причем необходимое для регистрации списка кандидатов число региональных групп может быть различным: так, в Костромской области – три, в Республике Алтай и Новосибирской области – четыре, в Санкт-Петербурге – 50, в Республике Дагестан – 53, в Республике Башкортостан – 60 региональных групп.

При небольшом числе региональных групп число кандидатов в них может быть довольно значительным. Избирательный кодекс Костромской области, например, предусматривает разделение списка кандидатов на три региональные группы при общем числе кандидатов в списке от 18 до 27 и возможной общеобластной части, включающей не более трех кандидатов. В подобных случаях реализация положений пункта 30 и подпункта “з” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не требует дополнительных законодательных гарантий участия избирательного объединения в выборах в случае выбытия кандидатов из списков.

Такая дополнительная гарантия, как возможность разумного уменьшения числа региональных групп к моменту регистрации – с тем чтобы не ставить участие избирательных объединений в выборах в зависимость от случайных обстоятельств и не создавать правовых коллизий при реализации требований подпунктов “з” и “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, – необходима в тех случаях, когда закон субъекта Российской Федерации содержит требование о разделении списка кандидатов на значительное число региональных групп, а группа включает небольшое число кандидатов.

5.2. Пункт 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области”, текстуально воспроизведя положение подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, конкретизировал его ссылкой на статью 34 названного Закона Вологодской области, а именно на его часть 8, согласно которой избирательное объединение, определяя порядок размещения кандидатов в областном списке кандидатов, разбивает его полностью на 17 региональных групп кандидатов или на общеобластную часть и 17 региональных групп кандидатов.

Следовательно, Закон Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области”, которым разделение списка кандидатов на региональные группы установлено как обязательное условие участия избирательного объединения в выборах, основанием отказа в регистрации областного списка кандидатов называет выбытие всех кандидатов хотя бы из одной из 17 региональных групп. При этом он не предусматривает возможность уменьшения числа региональных групп при регистрации списка кандидатов: как при выдвиже-

нии, так и при регистрации таких групп должно быть 17, а общее число кандидатов в списке – до 60, что не позволяет сформировать большую часть групп численностью более трех человек.

По смыслу подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, законодатель субъекта Российской Федерации вправе, в частности, установить минимальное и максимальное число региональных групп, на которые может быть разбит список кандидатов, либо определить максимальное число региональных групп, предоставив право избирательному объединению самостоятельно принимать решения о формировании той или иной группы, избегая неблагоприятных последствий в виде отказа в регистрации для предотвращения неправомерного ограничения права на свободные выборы. Законодатель Вологодской области, однако, не воспользовался ни одним из предложенных вариантов, что делает возможным (как это имело место в деле заявителя) отказ в регистрации списка кандидатов по не зависящим от избирательного объединения причинам – вследствие выбытия кандидатов хотя бы из одной региональной группы и, соответственно, уменьшения числа региональных групп, необходимого не только для регистрации, но и для выдвижения списка кандидатов.

В результате пункт 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области” приобрел нормативное значение, расходящееся с конституционно-правовым смыслом подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Тем самым не только был нарушен приоритет федерального закона (статья 76, часть 5, Конституции Российской Федерации), но и неправомерно ограничены право на свободные выборы и право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, гарантируемые Конституцией Российской Федерации (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2; статья 55, часть 3), а также нарушено право каждого на объединение и вытекающая из него свобода деятельности избирательных объединений, находящиеся под защитой статей 13 (часть 3) и 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 32 (части 1 и 2).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации подпункт “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он предполагает для случаев, когда список кандидатов при его выдвижении избирательным объединением – политической партией разделяется на значительное число региональных групп, необходимость установления соответствующим законом возможности разумного уменьшения числа региональных групп к моменту регистрации и (или) уменьшения числа кандидатов в группе и допускает возможность отказа в регистрации списка кандидатов при выбытии из него лишь значительного числа кандидатов из региональных групп кандидатов, в результате чего число таких групп в списке кандидатов оказывается меньше установленного законом.

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 13 (часть 3), 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 76 (части 1, 2 и 5), пункт 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области”, поскольку во взаимосвязи с пунктом 8 статьи 34 данного Закона Вологодской области им допускается отказ в регистрации областного списка кандидатов в депутаты в случае, когда число региональных групп кандидатов в этом списке оказалось меньше установленного данным Законом Вологодской области в результате выбытия незначительного числа кандидатов, и не предусматривается возможность разумного уменьшения числа региональных групп и (или) уменьшения числа кандидатов в группе.

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. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в “Собрании законодательства Российской Федерации”, “Российской газете” и официальных изданиях органов государственной власти Вологодской области. Постановление должно быть опубликовано также в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 15 апреля 2008 г. № 273-О-О**

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Зубкова Владимира Николаевича на нарушение
его конституционных прав положениями частей 1 и 2 статьи 7
Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, рассмотрев по требованию гражданина В.Н. Зубкова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.Н. Зубков оспаривает конституционность положений статьи 7 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, согласно которым кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвигаются в составе федеральных списков кандидатов (часть 1); выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях” право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов (часть 2).

По мнению заявителя, названные законоположения, не предусматривающие самовыдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу, препятствуют гражданину, не являющемуся членом какой-либо политической партии, быть избранным депутатом Государственной Думы, чем нарушают его право избирать и быть избранным в органы государственной власти, гарантированное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, определением Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 года В.Н. Зуб-

кову было отказано в принятии заявления о признании противоречащими Конституции Российской Федерации частей 1 и 2 статьи 7 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и об отмене результатов выборов депутатов Государственной Думы, состоявшихся 2 декабря 2007 года, как не подлежащего рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные В.Н. Зубковым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

В жалобе, по сути, оспаривается установленный Федеральным законом “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” переход к пропорциональной избирательной системе, которая не предполагает избрание депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам и самовыдвижение кандидатов.

Отмечая в Постановлении от 16 июля 2007 года № 11-П, что Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” реформировал избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы, осуществив переход от мажоритарно-пропорциональной к пропорциональной избирательной системе, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что в действующем правовом регулировании избирательной системы политические партии как носители соответствующей публичной функции приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, при том что они могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации только в установленных Конституцией Российской Федерации формах и только на определенный срок и при том что ни одна из них не может обладать монопольным положением.

Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” не исключает право граждан, не являющихся членами какой-либо политической партии, быть избранными депутатами Государственной Думы: гражданин может быть включен в федеральный список кандидатов от политической партии по своей инициативе или по инициативе политической партии с согласия гражданина.

Таким образом, оспариваемые В.Н. Зубковым законоположения сами по себе какие-либо конституционные права заявителя не нарушают, а потому его жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубкова Владимира Николаевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

Заместитель Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации

О.С. ХОХРЯКОВА

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 15 апреля 2008 г. № 276-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Шварцера Константина Аркадьевича на нарушение
его конституционных прав статьей 37 Федерального закона
“О выборах депутатов Государственной Думы Федерального
Собрания Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева,

рассмотрев по требованию гражданина К.А. Шварцера вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин К.А. Шварцер оспаривает конституционность статьи 37 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в части, предусматривающей возможность выдвижения кандидатом в депутаты Государственной Думы гражданина, не являющегося членом политической партии, только посредством его включения в федеральный список кандидатов, выдвигаемый политической партией. По мнению заявителя, отсутствие возможности быть выдвинутым кандидатом в депутаты Государственной Думы иным путем нарушает гарантии права на объединение, в частности запрет принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем, а также ограничивает его пассивное избирательное право, что противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 30 и 32.

Как следует из представленных материалов, в ответ на просьбу К.А. Шварцера зарегистрировать его кандидатом в депутаты Государственной Думы ему был разъяснен письмом члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 9 октября 2007 года порядок выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы и принципы проведения выборов, установленные действующим избирательным законодательством. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2007 года К.А. Шварцеру было отказано в принятии заявления об оспаривании действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, поскольку оно не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные К.А. Шварцером материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

Заявителем, по сути, оспаривается установленный Федеральным законом “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” переход к пропорциональной избирательной системе, которая не предполагает избрание депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам и самовыдвижение кандидатов.

Отмечая в Постановлении от 16 июля 2007 года № 11-П, что Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” реформировал избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы, осуществив переход от мажоритарно-пропорциональной к пропорциональной избирательной системе, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что в действующем правовом регулировании избирательной системы политические партии как носители соответствующей публичной функции приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, при том что они могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации только в установленных Конституцией Российской Федерации формах и только на определенный срок и при том что ни одна из них не может обладать монопольным положением.

В то же время Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” не исключает право граждан, не являющихся членами какой-либо политической партии, быть избранными депутатами Государственной Думы: гражданин может быть включен в федеральный список кандидатов от политической партии по своей инициативе или по инициативе политической партии с согласия гражданина. Это не является, вопреки утверждению заявителя, принуждением к вступлению в такое объединение, как политическая партия.

Таким образом, оспариваемые К.А. Шварцером законоположения сами по себе какие-либо конституционные права заявителя не нарушают, а потому его жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шварцера Константина Аркадьевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.ЗОРЬКИН

Заместитель Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации

О.С.ХОХРЯКОВА

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 17 июня 2008 года № 436-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Шейхова Абдурашида Абдурахмановича
на нарушение его конституционных прав положениями
Закона Республики Дагестан “О выборах депутатов Народного
Собрания Республики Дагестан”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.В. Мельникова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданина А.А. Шейхова,

установил:

1. В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Народного Собрания Республики Дагестан гражданин А.А. Шейхов, будучи беспартийным, был включен в республиканский список кандидатов в депутаты от одной из политических партий. Избирательная комиссия Республики Дагестан признала представленные партией документы

ненадлежаще оформленными, ряд подписей недействительными и в регистрации данного списка кандидатов отказала.

Решением Верховного Суда Республики Дагестан от 15 февраля 2007 года в удовлетворении заявления А.А. Шейхова о признании незаконным решения Избирательной комиссии Республики Дагестан было отказано. Данное судебное решение отменено определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 2 марта 2007 года с прекращением производства по делу. Решением Верховного Суда Республики Дагестан от 2 мая 2007 года, оставленным в силе определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 августа 2007 года, А.А. Шейхову отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Дагестан “О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан”.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.А. Шейхов просит признать не соответствующим Конституции Российской Федерации Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2006 года № 50 “О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан” в части, устанавливающей пропорциональную систему выборов в Народное Собрание Республики Дагестан без гарантий обеспечения пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами избирательных объединений.

Как утверждается в жалобе, названный Закон не позволяет этим гражданам влиять на процесс оформления документации и представления для регистрации списка кандидатов в избирательную комиссию, чем нарушает их конституционное право быть избранными в орган государственной власти (статья 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации), а часть 3 его статьи 42, согласно которой избирательное объединение в порядке и по основаниям, предусмотренным его уставом, вправе не позднее чем за 15 дней до дня голосования исключить отдельных кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов, заверенного (зарегистрированного) Избирательной комиссией Республики Дагестан, нарушает конституционный принцип равенства прав граждан.

Кроме того, заявитель просит признать не соответствующим Конституции Российской Федерации постановление Народного Собрания Республики Дагестан от 30 ноября 2006 года “О назначении выборов депутатов Народного Собрания Республики Дагестан”.

2. Конституция Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт “в”) и к совместному ведению Россий-

ской Федерации и субъектов Российской Федерации – защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 72, пункт “б” части 1).

По смыслу названных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 5 (части 2 и 3), 71 (пункты “г”, “о”), 72 (пункт “н” части 1), 76 и 77, субъекты Российской Федерации имеют собственное избирательное законодательство, на основе которого проводятся выборы в их законодательные (представительные) органы государственной власти и обеспечиваются избирательные права граждан применительно к этому уровню выборов. Соответствующий закон субъекта Российской Федерации выступает при этом в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан, реализуемых ими при формировании органа народного представительства данного субъекта Российской Федерации.

Такое регулирование носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого – в силу принципа единства системы правового регулирования избирательных прав, вытекающего из статей 4 (часть 2), 15 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 71 (пункт “в”), 72 (пункт “б” части 1) и 76 Конституции Российской Федерации, – Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в частности Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, который, как нормативный правовой акт общего действия, затрагивающий основополагающие вопросы организации и проведения выборов, определяет права и обязанности участников избирательных правоотношений, в том числе закрепляет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации и обеспечению избирательных прав граждан, осуществляя тем самым разграничение этих полномочий.

Законодатель субъекта Российской Федерации, в свою очередь, вводя конкретные избирательные процедуры, должен – с учетом особенностей такого предмета правового регулирования, как формирование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации посредством выборов, – предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан. При этом он связан требованием статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и во всяком случае не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспе-

чиваемый в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более – устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы.

Приведенная правовая позиция, изложенная Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 11 марта 2008 года № 4-П, сохраняет свою силу.

3. Закрепленное в статье 32 Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления Конституционный Суд Российской Федерации истолковал как одно из неотчуждаемых прав гражданина, которое по своей юридической природе является индивидуальным (Постановление от 11 марта 2008 года № 4-П). Вместе с тем в реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса.

Конституция Российской Федерации (статья 32, часть 2), предусматривая право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти, не конкретизирует порядок его реализации. Федеральные законы от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (пункт 4 статьи 4) и от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (пункт 16 статьи 35) установили единые требования к порядку организации и проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, согласно которым как минимум половина состава депутатского корпуса представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо половина состава одной из его палат должны формироваться на основе пропорциональной избирательной системы.

В Постановлении от 16 июля 2007 года № 11-П Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, согласно которой в действующем правовом регулировании избирательной системы политические партии как носители соответствующей публичной функции приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, при том что они могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной власти и ее ин-

ституционализации только в установленных Конституцией Российской Федерации формах и только на определенный срок, и ни одна из них не может обладать монопольным положением. Данная правовая позиция сохраняет свою силу и полностью применима к введению пропорциональной избирательной системы при выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, законодатель субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно определять порядок формирования своего законодательного (представительного) органа государственной власти и с учетом федерального законодательства устанавливать либо пропорциональную, либо пропорционально-мажоритарную избирательную систему, что само по себе не может рассматриваться как нарушение конституционного права заявителя избирать и быть избранным в депутаты соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. В соответствии с пунктом 3.1 статьи 32 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, если конституцией, уставом, законом субъекта Российской Федерации предусмотрено, что в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, законом субъекта Российской Федерации должны быть предусмотрены гарантии реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами этого законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Одна из таких гарантий предусматривается в статье 29 Закона Республики Дагестан “О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан”, согласно которой гражданин вправе обратиться в любое избирательное объединение с предложением включить его в список кандидатов в депутаты, выдвигаемый этим избирательным объединением.

В силу принципа свободных выборов (статья 3 (часть 3), статья 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации) реализация избирательных прав осуществляется на добровольной, а не на принудительной основе. Поэтому возможность для гражданина обратиться с просьбой о включении в список кандидатов в депутаты от политической партии, членом которой он не является (в которой он не состоит), – право

гражданина, что не предполагает соответствующую обязанность политической партии.

Как следует из представленных материалов, А.А. Шейхов был внесен в республиканский список одной из политических партий, т.е. данным правом воспользовался.

5. В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, частью третьей статьи 3 и частью первой статьи 96 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба может быть признана допустимой, если оспариваемый закон затрагивает эти права и свободы и если он применен или подлежит применению в деле заявителя.

Поскольку А.А. Шейхову была обеспечена возможность реализовать свое пассивное избирательное право, а каких-либо документов, подтверждающих применение в его деле пункта 3 статьи 42 Закона Республики Дагестан “О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан”, им не представлено, данная жалоба не может быть признана отвечающей критерию допустимости.

Разрешение же поставленного заявителем вопроса о формах влияния граждан, не являющихся членами конкретной политической партии, на процесс оформления документации и представления для регистрации списка кандидатов в избирательную комиссию не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”. В равной мере Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно разрешение вопроса о проверке конституционности постановления Народного Собрания Республики Дагестан от 30 ноября 2006 года “О назначении выборов депутатов Народного Собрания Республики Дагестан”, поскольку проверка по жалобам граждан конституционности иных, кроме закона, нормативных актов субъектов Российской Федерации не входит в его компетенцию.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шейхова Абдурашида Абдурахмановича, поскольку она не отвечает требо-

ваниям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба признается допустимой, и поскольку разрешение поставленных заявителем вопросов Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. ДАНИЛОВ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 12 ноября 2008 года № 1050-О-О

**о прекращении производства по делу о проверке
конституционности положения пункта 2 статьи 59
Закона Калининградской области “О выборах депутатов
представительных органов местного самоуправления
Калининградской области” в связи с жалобой
гражданина В.В. Худенко**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей 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.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о прекращении производства по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 59 Закона Калининградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Калининградской области” в связи с жалобой гражданина В.В. Худенко,

установил:

1. 28 января 2008 года в Конституционный Суд Российской Федерации поступила жалоба гражданина В.В. Худенко на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 59 Закона Калининградской области от 21 мая 2004 года № 400 “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Калининградской области”, согласно которому при равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

Из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов следует, что решением избирательной комиссии муниципального образования “Пионерский городской округ” от 26 октября 2007 года кандидатом в депутаты Совета депутатов Пионерского городского округа по избирательному округу № 10 (город Пионерский Калининградской области) была зарегистрирована гражданка Л.М. Виницкая, выдвинутая политической партией. Решением данной избирательной комиссии от 27 октября 2007 года кандидатом в депутаты по тому же избирательному округу на основании представленных им документов по самовыдвижению был зарегистрирован В.В. Худенко.

По результатам проведенных 2 декабря 2007 года досрочных выборов в Совет депутатов Пионерского городского округа пятого созыва кандидаты Л.М. Виницкая и В.В. Худенко получили равное число голосов. Решением избирательной комиссии муниципального образования “Пионерский городской округ” от 4 декабря 2007 года выборы признаны состоявшимися и действительными, а избранным депутатом – Л.М. Виницкая, как зарегистрированная кандидатом в депутаты раньше В.В. Худенко.

Решением Светлогорского городского суда Калининградской области от 11 января 2008 года было отказано в удовлетворении заявления В.В. Худенко об отмене решения избирательной комиссии от 4 декабря 2007 года, о признании досрочных выборов в Совет депутатов Пионерского городского округа пятого созыва несостоявшимися и о назначении повторных выборов по данному избирательному округу. При этом суд сослался на оспариваемое положение пункта 2 статьи 59 Закона Калининградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Калининградской области”.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации В.В. Худенко утверждает, что примененное в его деле законоположение не соответствует статьям 3 и 19 Конституции Российской Федерации, поскольку при неясно выраженной воле избирателей (когда ни один из кандидатов не набирает голосов больше, чем другие кандидаты) и при одинаковом выполнении требований закона кандидатами победа на вы-

борах определяется моментом регистрации кандидата, т.е. формально, а не на основе демократических принципов и норм избирательного права, в том числе требования о равенстве прав кандидатов на выборах.

2. Закон Калининградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Калининградской области” утратил силу в связи с вступлением в силу Закона Калининградской области от 18 марта 2008 года № 231 “О муниципальных выборах в Калининградской области”.

Действующее в настоящее время в Калининградской области правовое регулирование определения избранного на выборах кандидата при равном числе поданных за кандидатов голосов не содержит более положения о юридическом значении момента регистрации кандидата избирательной комиссией. Тем самым законодателем Калининградской области устранена возможность повлиять на результаты выборов для самой избирательной комиссии, которая не была обязана произвести в первую очередь регистрацию именно того кандидата, который направил соответствующее заявление раньше.

Пункт 2 статьи 86 Закона Калининградской области “О муниципальных выборах в Калининградской области”, предусматривающий, что при равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, уведомивший избирательную комиссию о своем выдвижении раньше, и представляющий собой, по существу, новую редакцию оспариваемого В.В. Худенко законоположения, особое значение, как и Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (пункты 1 и 2 статьи 33), придает волеизъявлению выдвигаемого кандидата, его активным действиям.

Таким образом, неопределенность в вопросе о конституционности оспаривавшегося В.В. Худенко положения пункта 2 статьи 59 Закона Калининградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Калининградской области” устранена.

3. В соответствии с Федеральным конституционным законом “О Конституционном Суде Российской Федерации” Конституционный Суд Российской Федерации прекращает производство по делу в случаях, если в ходе заседания будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению (статья 68); в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан (часть вторая статьи 43).

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 января 2002 года № 1-П, решая вопрос о правовых последствиях своего решения, которым примененная в избирательных отношениях норма признается неконституционной, указал, что при наличии предусмотренных законом оснований суд вправе признать невозможным проведение повторных выборов в целях восстановления пассивного избирательного права.

Из этого следует, что в случае утраты оспариваемой нормой юридической силы начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство по жалобе гражданина не порождает обязанность Конституционного Суда Российской Федерации продолжать рассмотрение дела, поскольку это не будет иметь значения для восстановления прав и свобод заявителя, – они подлежат защите в условиях нового правового регулирования.

Таким образом, поскольку продолжение производства по данному делу не может оказать непосредственного воздействия на правоотношения, регулируемые избирательным законодательством, в том числе привести к восстановлению нарушенных прав заявителя путем проведения повторных выборов, производство по данному делу подлежит прекращению в связи с выявлением такого основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению, как фактическая утрата оспариваемой нормой юридической силы.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 43, статьей 68 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Прекратить производство по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 59 Закона Калининградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Калининградской области”.

2. Настоящее Определение окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. ДАНИЛОВ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 25 декабря 2008 года № 901-О-О**

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
редакции газеты “Орловская искра” на нарушение
конституционных прав и свобод частью 1 статьи 5.5 Кодекса
Российской Федерации об административных правонарушениях,
пунктом 1 статьи 2, пунктом 2 статьи 49 и пунктом 6 статьи 52
Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных
прав и права на участие в референдуме граждан Российской
Федерации”, пунктом 4 части 1 и частью 2 статьи 55
Федерального закона “О выборах депутатов Государственной
Думы Федерального Собрания Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председа-
теля В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Дани-
лова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова,
С.Д. Князева, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,
Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хох-
ряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию редакции газеты “Орловская искра” во-
прос о возможности принятия ее жалобы к рассмотрению в заседании
Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации
редакция газеты “Орловская искра” оспаривает конституционность по-
ложений части 1 статьи 5.5 “Нарушение порядка участия средств мас-
совой информации в информационном обеспечении выборов, референ-
думов” КоАП Российской Федерации, пункта 1 статьи 2 “Основные
термины и понятия”, пункта 2 статьи 49 “Агитационный период” и
пункта 6 статьи 52 “Условия проведения предвыборной агитации, аги-
тации по вопросам референдума в периодических печатных изданиях”
Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации”, а также пункта 4 части 1 и части 2
статьи 55 “Предвыборная агитация” Федерального закона от 18 мая
2005 года № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Фе-
дерального Собрания Российской Федерации”.

Как следует из представленных материалов, редакция газеты “Орловская искра” была привлечена к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.5 КоАП Российской Федерации. Суд, принимая решение по делу, пришел к выводу, что агитационные материалы о кандидате в депутаты Государственной Думы опубликованы в газете с нарушением установленного порядка.

По мнению заявителя, оспариваемые нормы позволяют квалифицировать любую информацию о кандидатах, опубликованную в период избирательной кампании, как агитационную, что приводит к нарушению конституционного права на свободу слова и на свободное распространение информации. В связи с этим заявитель просит признать их не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 6 (часть 2), 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3).

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Исследуя вопрос о разграничении информирования избирателей и предвыборной агитации, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П сформулировал следующую правовую позицию.

В целях защиты права на свободные выборы, являющиеся одной из основ конституционного строя, в том числе в целях обеспечения свободного волеизъявления избирателей, свобода выражения мнений для представителей средств массовой информации, как следует из статей 3 (часть 3), 17 (часть 3), 29 (часть 5), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может быть ограничена федеральным законом при условии соблюдения баланса конституционно защищаемых ценностей.

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” устанавливает различия в осуществлении средствами массовой информации информирования избирателей и предвыборной агитации. Поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что ограничивало бы

конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов.

Не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие или отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменительными органами при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

Таким образом, оспариваемые законоположения – с учетом приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации – не могут рассматриваться как нарушающие права и свободы заявителя.

Заявитель в поданной им жалобе обосновывает свою позицию тем, что опубликованные им материалы не были непосредственно связаны с избирательной кампанией, а касались деятельности кандидата в депутаты Государственной Думы как губернатора Орловской области. Между тем установление и исследование фактических обстоятельств конкретного дела, равно как и проверка законности и обоснованности правоприменительных решений не входят в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы редакции газеты “Орловская искра”, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. ДАНИЛОВ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 25 декабря 2008 года № 902-О-О**

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Болявина Андрея Петровича на нарушение его
конституционных прав пунктом 3 статьи 77 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации”**

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

рассмотрев по требованию гражданина А.П. Болявина вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.П. Болявин оспаривает конституционность пункта 3 статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которому суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в муниципальном образовании, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, незаконного отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

Как следует из представленных материалов, решением Клепиковского районного суда Рязанской области от 4 мая 2008 года, оставлен-

ным без изменения судом кассационной инстанции, А.П. Болявину было отказано в удовлетворении требования о признании недействительными результатов выборов в Совет депутатов муниципального образования “Клепиковский муниципальный район”. Суд указал, что при составлении информационных бюллетеней и бюллетеней для голосования избирательной комиссией было допущено нарушение: заявитель ошибочно поименован в них как член регионального отделения политической партии “Справедливая Россия”. Вместе с тем суд пришел к выводу, что данная ошибка носит технический характер и она не повлияла и не могла повлиять на волеизъявление избирателей.

По мнению заявителя, пункт 3 статьи 77 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не обеспечивает судебную защиту права на объективную и достоверную информацию и тем самым не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 18, 21 и 30.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные А.П. Болявиным материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

Вопрос о проверке конституционности пункта 3 статьи 77 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Определении от 12 апреля 2005 года № 114-О Конституционный Суд Российской Федерации, развивая правовые позиции, сформулированные им в Постановлении от 15 января 2002 года № 1-П, указал, что данная норма, устанавливая судебные гарантии реализации активного и пассивного избирательного права, не только не нарушает какие-либо конституционные права и свободы, но и обеспечивает их реализацию в таких условиях, которые гарантировали бы свободное волеизъявление граждан; по смыслу статей 46–52, 118, 120 и 123 Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им статей 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, суд как орган правосудия призван обеспечивать в судебном разбирательстве соблюдение требований, необходимых для вынесения правосудного, т.е. законного, обоснованного и справедливого, решения по делу, и принимать меры к устранению препятствующих этому обстоятельств; положения пункта 3 статьи 77 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не препятствуют вынесению судами обоснованных решений на основе установления имеющих значение для дела обстоятельств организации и проведения выборов.

Таким образом, оспариваемое законоположение – с учетом названного Определения Конституционного Суда Российской Федерации – не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя. Проверка же законности и обоснованности судебных решений по его делу не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Болявина Андрея Петровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой, и поскольку по поставленному заявителем вопросу Конституционным Судом Российской Федерации было вынесено решение, сохраняющее свою силу.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. ДАНИЛОВ

2009 год

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 9 ноября 2009 г. № 16-П

**по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38
Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав
и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”,
подпункта “к” пункта 2 статьи 21 Федерального закона
“О политических партиях”, части 3 статьи 30 Закона
Краснодарского края “О выборах депутатов Законодательного
Собрания Краснодарского края” и части первой статьи 259
Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации
в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председа-
теля В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Дани-
лова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова,
С.Д. Князева, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина,
Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы,
В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием постоянного представителя Государственной Думы в
Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов,а,
представителя Совета Федерации – доктора юридических наук
Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Россий-
ской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации
М.В. Кротова, представителя Законодательного Собрания Краснодар-

ского края – кандидата юридических наук А.Е. Горбаня, представителя главы администрации (губернатора) Краснодарского края – кандидата юридических наук П.В. Каленского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, подпункта “к” пункта 2 статьи 21 Федерального закона “О политических партиях”, части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края “О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края” и части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.З. Измайлова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М. Казанцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – Н.Е. Конкина, от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Н. Пирожкова, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.А. Корнеева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с положением, содержащимся в пункте 32 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, избирательное объединение в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законом и (или) уставом избирательного объединения, вправе отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а также в порядке, предусмотренном его уставом, исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов.

Согласно подпункту “к” пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях” устав поли-

тической партии должен содержать положения, определяющие основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, порядок исключения кандидатов из выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, списков кандидатов.

Частью 3 статьи 30 Закона Краснодарского края от 21 августа 2007 года № 1315-КЗ “О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края” установлено, что избирательное объединение в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законом и (или) уставом избирательного объединения, вправе отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному избирательному округу, а также в порядке, предусмотренном его уставом, исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им краевого списка кандидатов.

1.1. Оспаривающий конституционность названных законоположений гражданин В.З. Измайлов по решению бюро совета регионального отделения политической партии “Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь” в Краснодарском крае от 8 ноября 2007 года был исключен из выдвинутого этим региональным отделением партии краевого списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края четвертого созыва, в связи с чем избирательная комиссия Краснодарского края 20 ноября 2007 года постановила считать его исключенным из данного списка.

Краснодарский краевой суд, куда В.З. Измайлов обжаловал законность Постановления избирательной комиссии Краснодарского края, решением от 26 ноября 2007 года, оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2007 года, отказал в удовлетворении его требования и в восстановлении в списке кандидатов, сославшись на то, что решение регионального отделения политической партии, на основании которого принято Постановление избирательной комиссии, вынесено согласно действующему законодательству в порядке, предусмотренном уставом данной политической партии.

Заявитель считает, что оспариваемые положения избирательного законодательства, позволяя избирательному объединению – политической партии в лице ее регионального отделения без всяких к тому оснований, немотивированно исключать кандидатов из выдвинутого им и зарегистрированного списка кандидатов в порядке, определенном пар-

тийным уставом, нарушают тем самым гарантии избирательных прав кандидатов в депутаты и их избирателей и противоречат статьям 19, 32 и 55 Конституции Российской Федерации.

1.2. Кроме того, В.З. Измайлов просит признать не соответствующим статьям 45, 46 и 47 Конституции Российской Федерации часть первую статьи 259 ГПК Российской Федерации, согласно которой избиратели, участники референдума, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии и их региональные отделения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители, наблюдатели, прокурор, считающие, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд.

По мнению заявителя, данное законоположение, не называя избирательное объединение в числе субъектов, чьи решения, действия или бездействие в связи с нарушением ими избирательных прав можно обжаловать в суд, и тем самым не предоставляя такую возможность лицу, немотивированно исключенному из зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов, не обеспечивает надлежащим образом установленные Конституцией Российской Федерации гарантии права на судебную защиту.

Как следует из части второй статьи 36, статей 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, основанием к рассмотрению дела по жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав законом является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации примененное в деле заявителя законоположение. Между тем в данном случае такое основание отсутствует.

В развитие закрепленной в статье 46 Конституции Российской Федерации гарантии на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина часть первая статьи 259 ГПК Российской Федерации во взаимосвязи с частью второй статьи 39 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ “Об общественных объединениях” предусматривают, что кандидаты в депутаты, чьи права оказались нарушенными, в частности, решениями общественных объединений, могут обратиться с соответствующим заявлением в суд.

Согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона “О политических партиях” политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Согласно пункту 25 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” избирательное объединение – это политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня; при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения.

Таким образом, действующее законодательство под избирательным объединением понимает либо политическую партию как вид общественного объединения, либо иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах, а следовательно, лица, названные в части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд в случае нарушения их избирательных прав решениями или действиями (бездействием) избирательного объединения. Соответственно, норма части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации, направленная на реализацию предписаний статей 32, 45, 46 и 47 Конституции Российской Федерации, сама по себе не может рассматриваться как препятствующая судебному обжалованию решения избирательного объединения (политической партии) об исключении кандидата из выдвинутого им списка кандидатов на основании пункта 32 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Следовательно, производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации, в силу пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” подлежит прекращению.

1.3. Таким образом, исходя из требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются находящиеся в нормативном единстве положения пункта 32 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, подпункта “к” пункта 2 статьи 21 Федерального закона “О политических партиях” и части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края “О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края” – в той их части, в какой на их основании избирательное объединение (политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение, имеющие право участвовать в выборах) в порядке, предусмотренном его уставом, вправе исключать некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов.

2. Согласно Конституции Российской Федерации свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа (статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32, части 1 и 2); названные права в Российской Федерации как демократическом правовом государстве признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права на основе конституционных принципов равенства всех перед законом и судом и равноправия (статья 1, часть 1; статья 2; статья 17, часть 1; статья 19, части 1 и 2).

Право на свободные выборы и гарантирующая его реализацию обязанность государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа, закреплены в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1). Международный пакт о гражданских и политических правах также исходит из того, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в государственных делах как непосредственно, так и через свободно избранных представителей, голосовать и быть

избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании (статья 25).

По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления и вместе с тем государство в лице федерального законодателя может и, по сути, должно определять порядок и условия реализации гражданами Российской Федерации активного и пассивного избирательного права, в том числе порядок выдвижения кандидатов в депутаты. При этом федеральный законодатель, осуществляя на основании статей 71 (пункт “в”), 72 (пункт “н” части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации соответствующее правовое регулирование, не должен допускать искажения конституционных принципов избирательного права, отмены или умаления самих принадлежащих гражданам Российской Федерации прав, с тем чтобы они не утрачивали свое реальное содержание, и обязан исходить из того, что в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации возможные ограничения этих прав федеральным законом должны преследовать конституционно значимые цели и быть соразмерны им.

3. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) – одно из основных прав гражданина и важнейший элемент его правового статуса в демократическом обществе – по своей природе является индивидуальным, а не коллективным правом.

В реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса. Именно деятельностью политических партий, как следует из статьи 13 (части 1, 3 и 4) Конституции Российской Федерации, предусматривающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, во взаимосвязи с ее статьями 30 и 32, опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы.

Названным конституционным положениям корреспондирует статья 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, признающая подлинными только такие выборы, при которых существует реальный политический

плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства. Европейский Суд по правам человека, предпринимая в своих решениях толкование права на свободные выборы, пришел к выводу, что политические партии являются формой ассоциации, существенно важной для должного функционирования демократии (Постановление от 30 января 1998 года по делу “Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции”), и что свободные выборы и свобода политических партий лежат в основе любой демократической системы, взаимосвязаны и укрепляют друг друга (Постановления от 2 марта 1987 года по делу “Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии” и от 19 февраля 1998 года по делу “Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства”).

Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти. Политические партии включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 1-П и от 16 июля 2007 года № 11-П).

Именно реальной способностью политических партий выполнять указанную публичную функцию предопределяется выбор критериев, соответствие которым легитимирует их в качестве избирательных объединений. Этим, в свою очередь, предопределяются характер и нормативное содержание обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии как основных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан, и условий их участия в выборах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П).

Федеральный закон “О политических партиях”, конкретизируя вытекающее из статей 1 (часть 1), 3 (часть 2), 13 (часть 3) и 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации право граждан на объединение в политические партии, устанавливает, что оно включает в себя право создавать на добровольной основе политические партии в соответствии со своими убеждениями, право вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии, право участво-

вать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами, а также право беспрепятственно выходить из политических партий (статья 2).

Согласно названному Федеральному закону основными целями деятельности политических партий являются формирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти, выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов (пункт 4 статьи 3); деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, гласности, свободы в определении своей внутренней структуры, а также целей, форм и методов реализации уставных задач и не должна нарушать гарантированные Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина (пункты 1 и 2 статьи 8); вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий не допускается (пункт 1 статьи 10); при этом политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (пункт 1 статьи 36).

Приведенные положения Федерального закона “О политических партиях” во взаимосвязи с другими его положениями о полномочиях политической партии по принятию собственной программы и устава означают, что политическая партия вправе и обязана самостоятельно определять условия, при которых граждане могут стать ее членами, а также участвовать в ее деятельности, в том числе в качестве кандидатов в составе списка кандидатов на выборах. Возложение же на политическую партию обязанности принимать в свой состав лиц вне зависимости от их убеждений и взглядов, а равно обязанности выдвигать любых лиц, желающих реализовать свое пассивное избирательное право, в качестве кандидатов (включать их в списки кандидатов) на выборах создавало бы для таких лиц легальные возможности для злоупотребления своим конституционным правом в ущерб избирательным и иным конституционным правам членов данной политической партии и поддерживающих ее избирателей.

В соответствии с пунктами 6 и 8 статьи 63 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” при проведении голосо-

ния за списки кандидатов в бюллетене размещаются краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка и (или) его соответствующей региональной части и эмблемы избирательных объединений, и единственный знак, фиксирующий его волеизъявление, избиратель ставит рядом с наименованием избирательного объединения.

Тем самым 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. Из этого следует, что право политической партии как избирательного объединения выдвигать список кандидатов в депутаты предполагает и возможность самостоятельно (в установленных законом пределах) вносить изменения в этот список путем исключения из него отдельных кандидатов, в том числе не по вынуждающим обстоятельствам.

4. Выдвижение политической партией списка кандидатов в депутаты на выборах в органы государственной власти связано с формированием сложной системы правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты в депутаты, а также избиратели, чем обуславливается необходимость соблюдения как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов указанных лиц.

Для политической партии как избирательного объединения это означает соблюдение – в рамках установленных федеральным законом условий ее участия в выборах и правомочий в отношении граждан, выдвигаемых ею кандидатами в депутаты в составе соответствующих списков, – конституционных гарантий права на свободные выборы, включая его важнейший элемент – пассивное избирательное право, и права на свободу объединений, что, в свою очередь, предполагает необходимость надлежащих формально определенных процедур реализации политической партией правомочия самостоятельно формировать список кандидатов и исключать из него отдельных кандидатов. Вводя эти процедуры, федеральный законодатель должен исходить из того, что возможные ограничения затрагиваемых ими конституционных прав граждан в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации допустимы только при условии, что они обоснованны, преследуют конституционно значимые цели защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства и соразмерны им.

Данные требования в равной степени распространяются как на стадию выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов) избирательным объединением, так и на дальнейшее участие кандидатов, включенных в зарегистрированный список кандидатов, в избирательном процессе.

4.1. По смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 13, 19, 30 и 32, принцип свободных выборов предполагает равные и справедливые условия для регистрации кандидатов и списков кандидатов. Соответственно, устанавливаемые федеральным законом правила регистрации списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным объединением, не должны искажать существо права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равного избирательного права (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 7-П). Из этого также следует, что отношения между выдвинувшим список избирательным объединением и входящими в его состав кандидатами должны строиться на началах, исключающих несоразмерные ограничения пассивного избирательного права.

Согласно Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” граждане, включенные избирательным объединением в список кандидатов, после представления в избирательную комиссию этого списка вместе с необходимыми документами, в том числе заявлением о согласии баллотироваться в составе данного списка, считаются выдвинутыми, а после принятия избирательной комиссией решения о регистрации списка кандидатов признаются зарегистрированными кандидатами и приобретают права и обязанности, предусмотренные законом (статьи 33 и 38).

Приобретение гражданином официального статуса кандидата в депутаты, выдвинутого политической партией как избирательным объединением, означает публично-правовое признание того факта, что процесс реализации пассивного избирательного права вступил в стадию, когда партия уже не вправе на основе самоуправления свободно формировать списки своих потенциальных представителей в органах государственной власти. С этого момента у кандидата, помимо прав и обязанностей в его отношениях с политической партией, возникают юридически значимые связи с избирателями, избирательными комиссиями, доверенными лицами, средствами массовой информации и иными участниками избирательного процесса, а политическая партия утра-

чивает возможность по своему усмотрению, на основе одной лишь целесообразности решать вопрос о дальнейшем пребывании того или иного гражданина в выдвинутом ею списке кандидатов.

Исходя из этого названный Федеральный закон предписывает, что после представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе исключением) кандидатов (пункт 15 статьи 35), инициаторами которого могут быть как сами кандидаты, так и иные субъекты избирательного процесса, в том числе избирательные объединения, и которое оформляется решением избирательной комиссии или суда.

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” закрепляет исчерпывающий перечень оснований, по которым возможны исключение кандидата из заверенного списка кандидатов избирательной комиссией при принятии ею решения о регистрации списка кандидатов (пункт 26 статьи 38), аннулирование избирательной комиссией (пункты 1, 2 и 3 статьи 76) и отмена судом (пункт 9 статьи 76) регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов. К числу таких оснований относятся обстоятельства, исключающие возможность участия гражданина в выборах в качестве кандидата (отсутствие или утрата пассивного избирательного права, сокрытие сведений о неснятой и непогашенной судимости, смерть гражданина и др.) либо связанные с нарушением им требований избирательного законодательства (неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения, несоблюдение кандидатом в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных Федеральным законом, и др.).

Теми же основаниями – по смыслу названного Федерального закона, направленного в том числе на недопущение произвольного ограничения пассивного избирательного права граждан, – могут быть мотивированы как отзыв кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, так и исключение кандидатов, включенных избирательным объединением в список кандидатов и зарегистрированных избирательной комиссией, из этого списка.

Кроме того, прямое указание на основания исключения избирательным объединением отдельных кандидатов из зарегистрированного списка кандидатов содержится в статье 76 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”: согласно ее пунктам 8

и 11 эти основания связаны с рассмотрением в судебном порядке вопроса об отмене регистрации списка кандидатов в случаях несоблюдения кандидатом, включенным в список кандидатов, ограничений, предусмотренных пунктами 1 и 1.1 статьи 56 данного Федерального закона (призывы к совершению экстремистских действий, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганда и публичная демонстрация нацистской атрибутики или символики, злоупотребление свободой массовой информации в иных формах при проведении предвыборной агитации, а равно нарушение в этот период законодательства об интеллектуальной собственности), либо установления в отношении такого кандидата фактов совершения призывов к экстремистской деятельности, разжигания социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганды и публичной демонстрации нацистской атрибутики или символики в установленный законом период до приобретения соответствующим гражданином статуса кандидата. В этих случаях избирательное объединение вправе по собственной инициативе исключить таких кандидатов из зарегистрированного списка кандидата, что будет являться основанием для принятия судом решения о прекращении производства по делу об отмене регистрации списка кандидатов в целом.

При этом в отношении кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, подпунктом «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» и пунктом 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» политической партии предоставлено право отозвать своих кандидатов не только по основаниям, предусмотренным федеральным законом, но и по основаниям, предусмотренным уставом политической партии.

4.2. По смыслу статей 13 и 30 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2) и 19 (части 1 и 2), политические партии, будучи одной из организационно-правовых форм общественных объединений, действуют на основе принципов верховенства права, демократии и плюрализма и на них в полной мере распространяется конституционная обязанность соблюдения конституционных прав и свобод в отношениях с гражданами – членами данной политической партии, в том числе выдвигаемыми ею в качестве кандидатов в составе списка кандидатов в депутаты на выборах в органы публичной власти. Даже исключение из партии, будучи прерогативой самой партии, не может носить произвольный характер, ставя граждан в ситуацию правовой и фактической неопределенности. Это тем более недопустимо при реали-

зации политической партией своего правомочия исключать гражданина из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты.

Принимая решение о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты в составе списка кандидатов, политическая партия как субъект права, являющийся коллективным участником избирательного процесса, должна действовать ответственно и, формируя этот список, учитывать, что ее решение будет основанием для возникновения соответствующих правоотношений между включенными в список гражданами и самой партией. Исходя из того, что граждане являются единственными конституционно признанными обладателями пассивного избирательного права, и принимая во внимание публично-правовой статус кандидатов в депутаты, подтверждающий, что процесс реализации ими своего пассивного избирательного права перестал быть предметом свободного усмотрения выдвинувшей их политической партии (ее регионального отделения), политическая партия не вправе после представления списка кандидатов в избирательную комиссию исключать из него кого-либо из кандидатов, руководствуясь одной лишь политической целесообразностью.

Положения пункта 32 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, подпункта “к” пункта 2 статьи 21 Федерального закона “О политических партиях” и части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края “О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края”, по своему буквальному смыслу, предоставляя политической партии как избирательному объединению право исключать отдельных кандидатов из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты, непосредственно не обуславливают принятие такого решения наличием оснований, указанных в федеральном законе и уставе данной политической партии.

Вместе с тем эти положения – по их смыслу в системе норм избирательного законодательства, связывающего возможность исключения кандидата из выдвинутого политической партией списка кандидатов с вынуждающими обстоятельствами объективного характера, а также с совершением им либо противоправных действий (бездействия), либо действий (бездействия), несовместимых с законными интересами данной политической партии, – не могут рассматриваться как допускающие возможность лишения гражданина статуса кандидата в депутаты на основании немотивированного решения выдвинувшей его в составе списка кандидатов политической партии.

В силу конституционного принципа юридического равенства (равенство всех перед законом и судом и равноправие) ни в федеральном

законе, ни в уставе политической партии основания исключения гражданина из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты не должны формулироваться таким образом, чтобы оставлять гражданина в неведении относительно того, за какие деяния он лишается уже приобретенного статуса кандидата в депутаты. Иное нарушало бы формально-юридическую определенность правоотношений, в которых находятся зарегистрированные кандидаты и выдвинувшая их в составе списка кандидатов политическая партия, и тем самым – в нарушение статей 19 (части 1 и 2), 30, 32 (части 1 и 2), 46 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – приводило бы к несоразмерному ограничению избирательных прав, равно как и права на свободу объединения в политические партии.

4.3. Таким образом, положения пункта 32 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, подпункта “к” пункта 2 статьи 21 Федерального закона “О политических партиях” и части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края “О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края” по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, направленного на поддержание баланса таких конституционно значимых ценностей, как избирательные права, с одной стороны, и право на свободу объединения, с другой стороны, предполагают, что решение политической партии об исключении гражданина из выдвинутого ею и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов в депутаты не может носить дискриминационный и произвольный характер и ставить этого гражданина в ситуацию правовой и фактической неопределенности; такое решение должно обуславливаться конкретными действиями (бездействием) данного лица, которые несовместимы с законными интересами политической партии.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктом 2 части первой статьи 43, статьей 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения пункта 32 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, подпункта “к” пункта 2 статьи 21 Федерального закона “О политических

партиях” и части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края “О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края” – в той части, в какой на их основании избирательное объединение (политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение, имеющие право участвовать в выборах) в порядке, предусмотренном его уставом, вправе исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов, – не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку данные положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагают, что исключение политической партией конкретного лица из списка кандидатов в депутаты обусловлено действиями (бездействием) этого лица, несовместимыми с законными интересами выдвинувшей его политической партии, осуществляется на основе мотивированного решения и не носит дискриминационный и произвольный характер.

2. Конституционно-правовой смысл положений пункта 32 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, подпункта “к” пункта 2 статьи 21 Федерального закона “О политических партиях” и части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края “О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края”, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности положения части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации.

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

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в “Российской газете”, “Собрании законодательства Российской Федерации” и официальных изданиях органов государственной власти Краснодарского края. Постановление должно быть опубликовано также в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 2 апреля 2009 г. № 479-О-О**

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Харланчука Ивана Александровича на нарушение
его конституционных прав положениями пунктов 1 и 8 статьи 4
Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав
и права на участие в референдуме граждан Российской
Федерации”, пункта 3 статьи 19 Устава Смоленской области
и пункта 1 статьи 3 Закона Смоленской области “О выборах органов
местного самоуправления в Смоленской области”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председа-
теля В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Дани-
лова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова,
С.Д. Князева, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина,
Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы,
В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С. Бондаря,
проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционно-
го закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предва-
рительное изучение жалобы гражданина И.А. Харланчука,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации
гражданин И.А. Харланчук оспаривает конституционность следующих
законоположений:

пунктов 1 и 8 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года
№ 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на учас-
тие в референдуме граждан Российской Федерации”, которые предусма-
тривают, что субъектом Российской Федерации могут устанавливаться
дополнительные условия реализации гражданином Российской Федера-
ции пассивного избирательного права, связанные с достижением опреде-
ленного возраста, при этом устанавливаемый минимальный возраст кан-
дидата не может превышать 21 год на день голосования на выборах в за-
конодательный (представительный) орган государственной власти субъ-
екта Российской Федерации и в органы местного самоуправления;

пункта 3 статьи 19 Устава Смоленской области и пункта 1 статьи 3
Закона Смоленской области от 3 июля 2003 года № 41-з “О выборах ор-

ганов местного самоуправления в Смоленской области”, в соответствии с которыми гражданин Российской Федерации по достижении 21 года имеет право быть избранным в органы местного самоуправления муниципальных образований Смоленской области.

Как следует из представленных материалов, окружная избирательная комиссия многомандатного избирательного округа № 4 по выборам Ярцевского районного Совета депутатов третьего созыва 26 сентября 2007 года отказала И.А. Харланчуку в регистрации документов на выдвижение кандидатом в депутаты Ярцевского районного Совета депутатов, поскольку он не обладает пассивным избирательным правом в силу недостижения установленного возраста. Решением Ярцевского городского суда от 8 октября 2007 года, оставленным без изменения решением кассационной инстанции от 20 ноября 2007 года, И.А. Харланчуку было отказано в удовлетворении заявления о признании действий окружной избирательной комиссии незаконными. Определением Смоленского областного суда от 31 марта 2008 года в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в суде надзорной инстанции ему также отказано.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, не допуская возможность реализации пассивного избирательного права на выборах в органы местного самоуправления гражданами с 18 лет, вступаю-
ют в противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 19 (часть 2), 32 (часть 2) и 60.

2. Вопросы установления возрастных ограничений при реализации пассивного избирательного права уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В Постановлении от 10 июня 1998 года № 17-П и Определении от 21 февраля 2002 года № 27-О Конституционный Суд Российской Федерации указал, что субъекты Российской Федерации могут вводить дополнительные (ограничительные) условия осуществления гражданами пассивного избирательного права, связанные с достижением определенного возраста, но только в пределах, предусмотренных федеральным законом; наделение федеральным законодателем субъектов Российской Федерации правом устанавливать минимальный возраст кандидатов на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и на выборах в органы местного самоуправления, при том что возрастное ограничение в данном случае не может превышать 21 года, соотносится с конституционно защищаемыми целями, в частности ценностями представительной демократии, при этом не нарушается принцип равенства при выборах в органы публичной власти в соответствующем субъекте Рос-

сийской Федерации, так как установленные в законе субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законом условия приобретения пассивного избирательного права в равной степени распространяются на всех граждан.

Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что закрепление в федеральном законе такого права субъектов Российской Федерации определяется конституционно-правовыми функциями и предназначением органов публичной власти, включая органы местного самоуправления, призванных осуществлять эффективное и ответственное управление делами государства и общества в интересах населения, что, в свою очередь, применительно к выборным органам требует наличия у кандидатов определенного жизненного опыта, уровня знаний и зрелости. Одновременно был сделан вывод, что предусмотренные законом возрастные ограничения для кандидатов не могут рассматриваться как чрезмерные или недопустимые в силу Конституции Российской Федерации, ее статьи 55, часть 3, которая связывает возможность ограничения федеральным законом прав и свобод с целями защиты основ конституционного строя (а значит, и с ценностями представительной демократии) и прав и законных интересов других лиц.

Указанные решения Конституционного Суда Российской Федерации и сформулированные в них правовые позиции сохраняют свою силу.

Оспариваемые И.А. Харланчуком положения пунктов 1 и 8 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 3 статьи 19 Устава Смоленской области и пункта 1 статьи 3 Закона Смоленской области “О выборах органов местного самоуправления в Смоленской области” являются по своему нормативному содержанию аналогичными рассматривавшимся Конституционным Судом Российской Федерации законоположениям, а потому они также не нарушают конституционные права и свободы граждан.

Поскольку в силу пункта 3 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” Конституционный Суд Российской Федерации, установив, что по предмету обращения им ранее было вынесено решение, сохраняющее свою силу, отказывает в принятии такого обращения к рассмотрению, данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Харланчука Ивана Александровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба признается допустимой, и поскольку по поставленному заявителем вопросу Конституционным Судом Российской Федерации ранее были вынесены решения, сохраняющие свою силу.

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

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. ДАНИЛОВ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 19 мая 2009 г. № 842-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Бочкова Вадима Борисовича на нарушение
его конституционных прав положениями подпунктов “а” и “г”
пункта 5.2 статьи 56 Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.Д. Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданина В.Б. Бочкова,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.Б. Бочков оспаривает конституционность положений пункта 5.2 статьи 56 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которым зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов, а также распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов (подпункты “а” и “г”).

Как следует из представленных материалов, В.Б. Бочков, будучи зарегистрированным кандидатом в депутаты Курского городского собрания четвертого созыва по одномандатному избирательному округу № 15, обратился в суд с заявлением, в котором просил признать незаконным отказ директора муниципальной организации телерадиовещания ООО “Телекомпания “ТАКТ” предоставить бесплатное эфирное время для размещения предвыборного агитационного материала. Отказ был мотивирован тем, что данный материал содержит агитацию, связанную с выборами депутатов Государственной Думы, заявку на участие в информационном обеспечении которых телекомпания не подавала и, соответственно, не обладала правом предоставления эфирного времени для такой предвыборной агитации. Решением Ленинского районного суда города Курска от 19 ноября 2007 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Курского областного суда от 28 ноября 2007 года, со ссылкой на пункт 1.1, подпункты “а”, “г” пункта 5.2 статьи 56 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статьи 54 и 57 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” В.Б. Бочкову было отказано в удовлетворении его требования.

По мнению заявителя, оспариваемые им законоположения нарушают его право свободно искать, получать, передавать, производить и

распространять информацию любым законным способом, а также свободу массовой информации, гарантированные статьей 29 (части 4 и 5) Конституции Российской Федерации, так как вопреки требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничивают свободу распространения информации при проведении предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих телевещание.

2. Конституция Российской Федерации, утверждая согласно воле многонационального народа России незыблемость демократической основы ее суверенной государственности и признавая Российскую Федерацию демократическим правовым государством, провозглашает свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа (преамбула, абзац седьмой; статья 1, часть 1; статья 3, часть 3), способом выявления его действительной воли и формирования легитимных выборных органов публичной власти, что тесно связано с гарантируемыми Конституцией Российской Федерации, ее статьей 29 (части 1, 4 и 5), свободой мысли и слова, правом каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а также со свободой массовой информации, признание, соблюдение и защита которых в силу статьи 2 являются обязанностью государства.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно обращался к вопросу о соотношении права на свободные выборы и свободы слова и информации. Так, в Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П он указал, что федеральный законодатель в силу статей 3, 29 и 32 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт “в”), 72 (пункт “б” части 1) и 76 (части 1 и 2) в целях гарантирования свободных выборов вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения; вместе с тем, поскольку выборы могут считаться свободными, только если гражданам реально гарантированы право на получение и распространение информации и свобода выражения мнений, законодатель, обеспечивая указанные права, обязан соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и свободы слова и информации, не допуская при этом неравенства и несоразмерных ограничений (статьи 19 и 55 Конституции Российской Федерации; пункт 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

2.1. В развитие указанных конституционных положений Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” закрепляет в качестве одной из важнейших гарантий избирательных прав граждан

институт информационного обеспечения выборов, который включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию и способствует гласности выборов и осознанному волеизъявлению участвующих в них граждан (статья 44).

В соответствии с пунктом 4 статьи 2 и пунктом 2 статьи 48 данного Федерального закона предвыборная агитация представляет собой деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них), осуществляемую посредством: а) призывов голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них); б) выражения предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению; в) описания возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран; г) распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными или негативными комментариями; д) распространения информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей; е) деятельности, способствующей созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Право на участие в предвыборной агитации входит в нормативное содержание избирательных прав граждан, которые вправе проводить ее в допускаемых законом формах и законными методами (пункт 28 статьи 2 и пункт 1 статьи 48). Вместе с тем, поскольку граждане имеют право участвовать в выборах в качестве избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов и иных субъектов избирательной кампании, законодатель в целях гарантирования свободы выборов и обеспечения равенства избирательных прав устанавливает различные правовые условия проведения предвыборной агитации теми или иными участниками выборов. При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (избирательных объединений) – с другой, направленное на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения и предотвращение злоупотреблений, само по себе не может рассматриваться как не совместимое с конституционными принципами и нормами (Постановление от 14 ноября 2005 года № 10-П).

2.2. Наибольшим объемом возможностей при реализации права на участие в предвыборной агитации обладают зарегистрированные кандидаты и избирательные объединения, выдвинувшие зарегистрированные списки кандидатов. Это обусловлено их особым статусом, связанным с необходимостью организации и проведения их избирательных кампаний, направленных на достижение определенного результата на выборах – избрания на выборную должность или допуска списка кандидатов к распределению мандатов. В силу этого законодательство о выборах предусматривает, что только зарегистрированные кандидаты и избирательные объединения, выдвинувшие зарегистрированные списки кандидатов, вправе проводить предвыборную агитацию всеми допускаемыми законом способами, в том числе на каналах организаций телерадиовещания. В соответствии с пунктом 1 статьи 50 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” государственные и муниципальные организации телерадиовещания обязаны, соблюдая равные условия проведения предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами и избирательными объединениями, зарегистрировавшими списки кандидатов, предоставить им эфирное время за плату, а в случаях и порядке, предусмотренных данным Федеральным законом, иным законом, – бесплатно.

Вместе с тем наделение зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений, выдвинувших зарегистрированные списки кандидатов, правом на проведение предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания сопряжено с рядом ограничений. Так, в соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” все расходы на проведение предвыборной агитации должны осуществляться ими исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов (пункт 5 статьи 48). При этом зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать предоставленное им эфирное время для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, за другие избирательные объединения, участвующие как в тех же, так и в иных выборах. Исключение из данного правила, закрепленного пунктом 2 статьи 50, связано с правом зарегистрированного кандидата, выдвинутого избирательным объединением, использовать предоставленное ему эфирное время для проведения на тех же выборах предвыборной агитации за выдвинувшее его избирательное объединение, равно как за других кандидатов, выдвинутых этим избирательным объединением, а также с правом избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов,

список кандидатов, использовать предоставленное ему эфирное время для проведения на тех же выборах предвыборной агитации за любого выдвинутого им кандидата. В случае одновременного проведения на одной и той же территории нескольких избирательных кампаний, гражданин, зарегистрированный в качестве кандидата, может проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания на разных выборах только при условии, что он зарегистрирован в качестве кандидата одновременно в нескольких избирательных округах на соответствующих выборах (пункт 12 статьи 50).

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, предусматривая возможность осуществления информационного обеспечения выборов соответствующего уровня с использованием государственных, муниципальных и негосударственных организаций телерадиовещания (пункт 1 статьи 47), устанавливает вместе с тем, что муниципальные организации телерадиовещания обязаны предоставлять бесплатное эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения предвыборной агитации только на выборах в органы местного самоуправления (пункт 2 статьи 51). При этом перечень муниципальных организаций телерадиовещания, которые обязаны предоставить эфирное время для проведения предвыборной агитации, подлежит опубликованию избирательной комиссией муниципального образования по представлению, направляемому в комиссию органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по регистрации средств массовой информации, не позднее чем на пятый день после официального опубликования решения о назначении выборов (пункты 7 и 8 статьи 47).

Упомянутые и иные ограничения, содержащиеся в Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации о выборах и касающиеся проведения предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами и избирательными объединениями, выдвинувшими зарегистрированные списки кандидатов, в том числе на каналах организаций телерадиовещания, обусловлены тем, что соответствующие права предоставлены им именно в качестве кандидатов и избирательных объединений. Их использование для проведения предвыборной агитации на других выборах, в которых такие граждане и политические партии не обладают статусом зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений, означало бы злоупотребление с их стороны правом на свободу информации и отступление от равенства избирательных прав

граждан, предполагающего их участие в выборах, включая предвыборную агитацию, на равных основаниях.

3. Из представленных В.Б. Бочковым документов следует, что он получил отказ в размещении агитационного материала на канале муниципальной организации телерадиовещания ООО “Телекомпания “ТАКТ” не на основании оспариваемых им подпунктов “а” и “г” пункта 5.2 статьи 56 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Данный отказ был обусловлен тем, что заявитель, являясь зарегистрированным кандидатом в депутаты Курского городского собрания, имел намерение использовать предоставленное ему на канале указанной муниципальной организации телерадиовещания бесплатное эфирное время для проведения предвыборной агитации, связанной с выборами депутатов Государственной Думы. Однако в соответствии с Федеральным законом “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” муниципальные организации телерадиовещания вправе предоставлять для проведения предвыборной агитации на указанных выборах только платное эфирное время (часть 16 статьи 58) и только в случае, если они не позднее чем за 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы опубликовали сведения о размере и других условиях оплаты эфирного времени и предоставили их вместе с уведомлением о готовности предоставить политическим партиям эфирное время в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации (часть 11 статьи 57).

Следовательно, оспариваемые законоположения в обозначенном аспекте, вопреки утверждению заявителя, к нему не применялись, соответственно, его конституционные права ими нарушены не были, что в силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” является основанием для отказа в принятии данной жалобы к рассмотрению.

Формально оспаривая конституционность положений подпунктов “а” и “г” пункта 5.2 статьи 56 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, заявитель, по сути, выражает свое несогласие с решениями, вынесенными правоприменительными органами по его делу. Однако осуществление контроля за действиями судов общей юрисдикции и иных правоприменителей, проверка законности и обоснованности принимаемых ими решений, правильности применения законов при разрешении конкретных дел не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они опреде-

лены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бочкова Вадима Борисовича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

Заместитель Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации

О.С. ХОХРЯКОВА

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 2 июля 2009 г. № 1006-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение
его конституционных прав пунктом 2 части 16 статьи 35
Федерального закона “Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей 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.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.Д. Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы Г.М. Хрипунова,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Г.М. Хрипунов оспаривает конституционность пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, согласно которому полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Как следует из представленных материалов, 2 марта 2008 года состоялись выборы в Совет народных депутатов Рамонского муниципального района Воронежской области четвертого созыва, которые проводились по мажоритарной избирательной системе по девяти многомандатным избирательным округам. По итогам голосования согласно протоколам окружных избирательных комиссий были замещены 25 депутатских мандатов. Однако в период с 5 по 7 марта 2008 года – до опубликования протоколов окружных избирательных комиссий в средствах массовой информации и принятия решения территориальной избирательной комиссией Рамонского района, на которую были возложены полномочия избирательной комиссии муниципального района, об установлении общих результатов выборов, – в окружные избирательные комиссии поступили письменные заявления от девяти кандидатов, избранных депутатами, об отказе от получения депутатских мандатов.

На основании этих заявлений и протоколов окружных избирательных комиссий территориальная избирательная комиссия Рамонского района своим решением от 11 марта 2008 года постановила считать избранными 16 депутатов названного Совета, в том числе Г.М. Хрипунова, удовлетворить заявления девяти зарегистрированных кандидатов в депутаты об отказе от получения депутатских мандатов,

считать девять депутатских мандатов незамещенными, а Совет народных депутатов Рамонского муниципального района Воронежской области четвертого созыва – неправомочным ввиду того, что в его состав избрано менее двух третей от установленной уставом муниципального образования численности депутатов, а также назначить повторные выборы по семи избирательным округам, депутатские мандаты в которых оказались незамещенными.

Поскольку в сложившейся ситуации избранные депутаты, составлявшие менее двух третей от установленной численности представительного органа (16 из 25), не имели возможности в соответствии с законом провести первое заседание, а представительный орган – приступить к осуществлению своих полномочий, трое граждан, проживающих в данном муниципальном районе, обратились в Воронежский областной суд с заявлением о признании состава депутатов Совета народных депутатов Рамонского муниципального района четвертого созыва неправомочным. В период рассмотрения дела в суде еще шестеро депутатов указанного Совета народных депутатов заявили об отказе от депутатских мандатов и сложении своих полномочий. Решением Воронежского областного суда от 15 мая 2008 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 23 июля 2008 года, на основании пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” состав депутатов Совета народных депутатов Рамонского муниципального района четвертого созыва был признан неправомочным, что повлекло в соответствии с частями 17 и 18 статьи 35 названного Федерального закона досрочное прекращение полномочий всех его депутатов и проведение досрочных выборов.

По мнению заявителя, оспариваемое им законоположение, позволяя суду признавать неправомочным состав не сформированного по результатам выборов представительного органа муниципального образования и тем самым досрочно прекращать его полномочия, нарушает его право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосред-

ственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (части 1, 2 и 3 статьи 3). Развивая эти положения, определяющие основы конституционного строя, статья 32 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), включая право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2).

Во исполнение названных установлений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее положениями, согласно которым в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (статья 12), осуществляемое гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2), Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляет общие принципы и гарантии участия граждан в местном самоуправлении как форме осуществления народом своей власти, обеспечивающей – в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, указанных в федеральных законах, законами субъектов Российской Федерации, – самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Согласно Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных данным Федеральным законом (часть 2 статьи 34); представительный орган может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов (часть 1 статьи 35); вновь избранный представительный орган муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе (часть 1.2 статьи 35); в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федера-

ции о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку (часть 10 статьи 35).

Из этих законоположений в системном единстве с частью 3 статьи 40 данного Федерального закона, согласно которой полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва, следует, что полномочия представительного органа муниципального образования начинаются со дня его первого заседания, а до этого сохраняет свои полномочия предыдущий состав депутатов данного органа. Такой подход федерального законодателя к определению правомочности представительного органа муниципального образования направлен на обеспечение непрерывности осуществления функций выборной публичной власти на уровне местного самоуправления и полноценной реализации полномочий, в том числе исключительных, представительных органов муниципальных образований, что полностью согласуется со статьями 3 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

В случае, когда в представительном органе муниципального образования после его формирования в правомочном составе в результате выбытия отдельных депутатов остается менее двух третей от установленной численности, осуществление таким органом принадлежащих ему полномочий становится невозможным. Именно по этой причине и в целях обеспечения реальных условий для осуществления народовластия посредством организации и деятельности органов местного самоуправления пункт 2 части 16 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” предусматривает, что полномочия представительного органа могут быть прекращены в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомоч-

ности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий. Принятие такого решения влечет за собой досрочное прекращение полномочий всех депутатов представительного органа муниципального образования и проведение досрочных выборов в указанный орган в сроки, установленные федеральным законом.

Признание представительного органа муниципального образования неправомочным, если в его составе осталось менее двух третей от установленного числа депутатов, направлено, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 17 июля 2007 года № 561-О-О, на обеспечение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан на местное самоуправление, поскольку неполный состав представительного органа, независимо от причин возникновения такого положения, фактически не способен осуществлять свою деятельность. Следовательно, прекращение полномочий депутатов такого органа, сопряженное с проведением досрочных выборов, отвечает интересам формирования нового представительного органа муниципального образования, способного осуществлять принадлежащие ему полномочия. Тем самым в Российской Федерации в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления от 15 октября 1985 года обеспечивается не только право, но и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (пункт 1 статьи 3). Использование при этом судебной процедуры, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им в ряде своих решений (Постановление от 16 октября 1997 года № 14-П, Определение от 14 января 2000 года № 2-О), во многом предопределяет уровень защищенности конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, так как связывает решение вопроса о досрочном прекращении полномочий представительного органа муниципального образования, в том числе из-за признания неправомочным состава его депутатов, с необходимостью участия федерального суда как беспристрастного арбитра.

Вместе с тем признание неправомочным состава депутатов представительного органа муниципального образования и прекращение полномочий его депутатов не могут быть обусловлены избранием состава данного органа в количестве менее двух третей от установленной численности его депутатов. Такие результаты проводимых по мажоритарной избирательной системе муниципальных выборов означают для представительного органа нового созыва, что он не вправе приступить к исполнению своих

полномочий, поскольку не сформирован в полномочном составе, и влекут назначение и проведение повторных выборов по тем округам, где остались незамещенные депутатские мандаты (пункт 5 статьи 70, пункт 5 статьи 71 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”). При этом до формирования нового состава представительного органа муниципального образования сохраняются полномочия представительного органа предыдущего созыва.

Таким образом, оспариваемое заявителем законоположение согласуется с конституционным предназначением и гарантированностью судебной защиты местного самоуправления, имеет целью создание условий для обеспечения реального осуществления представительной власти на муниципальном уровне и, как следствие, не нарушает его конституционное право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

3. Заявитель усматривает неконституционность оспариваемого положения, в частности, в том, что оно нарушает его конституционное право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако данное законоположение закрепляет исключительно порядок и условия принятия решения о неправомочности состава представительного органа муниципального образования и не рассчитано на регулирование избирательных отношений, а потому, вопреки утверждению заявителя, не лишает его избирательных прав, закрепленных в статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Формально оспаривая конституционность пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, Г.М. Хрипунов, по сути, выражает несогласие с вынесенным по его делу решением Воронежского областного суда. Между тем осуществление контроля за действиями судов общей юрисдикции, проверка законности и обоснованности принимаемых ими решений, правильности применения законов при разрешении конкретных дел не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. ДАНИЛОВ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 2 июля 2009 г. № 1036-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
граждан Петрова Юрия Михайловича
и Решетовой Надежды Борисовны на нарушение
их конституционных прав статьей 259 Гражданского
процессуального кодекса Российской Федерации**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей 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.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.М. Казанцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы граждан Ю.М. Петрова и Н.Б. Решетовой,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане Ю.М. Петров и Н.Б. Решетова оспаривают конституционность статьи 259 ГПК Российской Федерации, регламентирующей порядок подачи в суд заявления о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, в части, касающейся обжалования избирателями в суд решений и действий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, связанных с формированием территориальных избирательных комиссий.

Как следует из представленных материалов, решением от 30 октября 2007 года, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, Вологодский городской суд отказал в удовлетворении искового заявления Вологодской региональной социал-демократической политической общественной организации “Новый Век”, поданного в интересах Н.Б. Решетовой и неопределенного круга лиц – избирателей Шекснинского района Вологодской области, а также заявления Ю.М. Петрова как третьего лица к Избирательной комиссии Вологодской области, гражданке В.В. Мартюшенко и Вологодскому региональному отделению Всероссийской политической партии “Единая Россия” о признании не соответствующими действительности сведений, содержащихся в Постановлении Избирательной комиссии Вологодской области от 2 апреля 2007 года “О формировании территориальных избирательных комиссий нового состава”, и о защите конституционных прав и интересов избирателей. Суд указал, что подобный способ защиты прав избирателей не предусмотрен российским законодательством и что на момент вынесения решения суда ошибки, допущенные при формировании территориальной избирательной комиссии Шекснинского района, а именно назначение В.В. Мартюшенко ее членом и председателем, были устранены Избирательной комиссией Вологодской области; истцами непосредственно постановления данной комиссии не обжаловались.

Определением судьи Вологодского областного суда от 5 декабря 2007 года, оставленным без изменения Верховным Судом Российской Федерации, отказано в принятии к рассмотрению заявлений Ю.М. Петрова, Н.Б. Решетовой и Вологодской региональной социал-демократической политической общественной организации “Новый Век” о признании незаконными ряда Постановлений Избирательной комиссии Вологодской области от 17 мая 2007 года, от 16 августа 2007 года и от 28 августа 2007 года, касающихся назначения В.В. Мартюшенко членом и председателем избирательной комиссии Шекснинского района Вологодской области, которые были ими поданы в целях защиты избирательных прав Ю.М. Петрова, Н.Б. Решетовой и неопределенного круга лиц –

избирателей Шекснинского района Вологодской области. Суды свои решения мотивировали тем, что заявители не имеют права обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения о формировании территориальной избирательной комиссии, поскольку в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не наделены полномочием выдвижения кандидатур в состав такой комиссии и их права и законные интересы оспариваемыми ими Постановлениями не затрагиваются. Кроме того, Верховным Судом Российской Федерации было указано на то, что обжалуемые заявителями Постановления на момент обращения в суд не действовали в связи с освобождением В.В. Мартюшенко от занимаемой должности, а следовательно, не было обстоятельств, затрагивающих права, свободы или законные интересы заявителей.

По мнению заявителей, статья 259 ГПК Российской Федерации по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, как не допускающая возможность обжалования в суд непосредственно избирателями решений и действий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, связанных с формированием территориальных избирательных комиссий, и не предусматривающая признание в судебном порядке сведений, содержащихся в документах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, ложными, противоречит статьям 15 (часть 4), 32 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2).

Под избирательными правами граждан понимаются конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, данным Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации (пункт 28 статьи 2 Федерального закона “Об основ-

ных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”).

Пункт 1 статьи 16 “Обжалование и ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан” Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 года) предусматривает, что в случае нарушения провозглашенных в данной Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лицо или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах. Это положение корреспондирует статье 46 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право на судебную защиту, которое выступает как гарантия в отношении всех конституционных прав и свобод.

3. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16 января 2007 года № 160-О-П, по своей конституционной природе институт выборов представляет собой особую процедуру демократического формирования органов публичной власти и вместе с тем надлежащую форму реализации гражданами своих избирательных прав и тем самым права на участие в управлении делами государства через своих представителей (статья 32, часть 1, Конституции Российской Федерации), которая обеспечивается в том числе деятельностью избирательных комиссий – коллегиальных органов, призванных организовывать подготовку и проведение выборов и референдумов.

Одним из принципов, на которых строится работа избирательных комиссий в ходе организации и проведения выборов, референдумов, является принцип законности, реализация которого предполагает право избирателей оспаривать, в том числе в судебном порядке, незаконные решения и действия комиссии. При осуществлении своих полномочий избирательные комиссии действуют прежде всего в интересах граждан как носителей избирательных прав, что соответствует статье 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав, свобод человека и гражданина выступают важнейшей обязанностью государства, его органов и должностных лиц. В этом смысле запрет обжаловать решения или действия избирательных комиссий и их членов или ограничение этого права может непосредственно затрагивать избирательные права граждан.

В соответствии с пунктом 6 статьи 26 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” территориальные комиссии фор-

мируются избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на основе предложений политических партий, избирательных объединений, а также представительных органов муниципальных образований, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, территориальных комиссий предыдущего состава и других указанных в Законе лиц. Неукоснительное соблюдение установленного законом порядка формирования этих комиссий является одной из гарантий свободных выборов.

Статья 259 ГПК Российской Федерации сама по себе не только не препятствует обжалованию избирателями в суд решений и действий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, связанных с формированием территориальных избирательных комиссий в муниципальных образованиях, и восстановлению нарушенных прав избирателей в случае установления судом ложности сведений, содержащихся в документах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, но, напротив, гарантирует возможность такого обжалования. Она предполагает, что определение содержания прав и обязанностей субъектов спорного материального правоотношения и решение вопросов материального права должно осуществляться в судебном заседании при разрешении дела по существу на основе состязательности и равноправия сторон (определения от 8 июля 2004 года № 238-О, от 20 октября 2005 года № 513-О и от 24 января 2006 года № 3-О).

Установив, что решениями или действиями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, связанными с формированием территориальных избирательных комиссий, нарушаются права избирателя, суд в соответствии с частью первой статьи 261 ГПК Российской Федерации должен удовлетворить его требования либо иным путем восстановить в полном объеме его нарушенные избирательные права.

Отсутствие в статье 259 ГПК Российской Федерации положений о возможности обжалования избирателями содержащихся в документах избирательной комиссии сведений, имеющих ложный характер, само по себе не препятствует обжалованию решения такой комиссии, основанного на информации, не соответствующей действительности, если избиратели считают, что этим решением или действиями (бездействием) избирательной комиссии нарушаются их избирательные права.

Таким образом, статьей 259 ГПК Российской Федерации конституционные права заявителей не нарушаются, а потому данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, как не отвечающая требованиям допустимости в соответствии с Федеральным конституционным законом “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Разрешение же вопроса о том, затрагивает ли права избирателей ложность сведений, содержащихся в документах, на основании которых принималось решение избирательной комиссии (о гражданстве, возрасте, роде занятий члена избирательной комиссии и т.п.), и признание такого решения противоречащим закону осуществляются в соответствии с положениями статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статьи 261 ГПК Российской Федерации судами общей юрисдикции.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Петрова Юрия Михайловича и Решетовой Надежды Борисовны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой, и поскольку разрешение поставленного в ней вопроса Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

2010 год

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 22 июня 2010 г. № 14-П

**по делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 1
и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации”
в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего – судьи В.Г. Ярославцева, судей К.В. Арановского, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, С.Д. Князева, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Ю.Д. Рудкина,

с участием гражданина А.М. Малицкого, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонova, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Феде-

рального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.М. Малицкого. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д. Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Н. Пирожкова, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – В.П. Волкова, от Министерства юстиции Российской Федерации – В.В. Карпова, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – В.К. Михайлова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии со статьей 29 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” членами избирательных комиссий, комиссий референдума с правом решающего голоса не могут быть лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (подпункт “а” пункта 1); полномочия члена избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса прекращаются немедленно в случае утраты членом комиссии гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (подпункт “а” пункта 8).

1.1. По предложению Регионального отделения политической партии “Российская объединенная демократическая партия “Яблоко” в городе Москве заявитель по настоящему делу гражданин А.М. Малицкий решением Московской городской избирательной комиссии от 7 декабря 2006 года был назначен членом территориальной избирательной комиссии района Преображенское с правом решающего голоса.

26 июня 2009 года в Московскую городскую избирательную комиссию поступили уведомление А.М. Малицкого о том, что с 12 июня 2009 года ему предоставлен вид на жительство на территории Литовской Республики, а также выписка из протокола заседания регионального совета Регионального отделения политической партии “Российская объединенная демократическая партия “Яблоко” в городе Москве о выдвижении в состав территориальной избирательной комиссии района Преображенское другой кандидатуры.

Московская городская избирательная комиссия решением от 9 июля 2009 года приняла к сведению, что полномочия члена территориальной избирательной комиссии района Преображенское А.М. Малицкого немедленно прекращены в соответствии с подпунктом “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, и назначила в состав территориальной избирательной комиссии другого представителя, кандидатура которого была предложена политической партией “Российская объединенная демократическая партия “Яблоко”. Решением Московского городского суда от 10 августа 2009 года, оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 2009 года, в отмене решения Московской городской избирательной комиссии от 9 июля 2009 года А.М. Малицкому было отказано.

1.2. По мнению заявителя, взаимосвязанные положения подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, препятствуя назначению членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса гражданина Российской Федерации, который имеет вид на жительство на территории иностранного государства, носят дискриминационный характер по отношению к такому гражданину, необоснованно ограничивают его право на участие в управлении делами государства, а потому противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 3).

В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона или отдельных его положений в той части, в какой они были применены или подлежат применению в деле заявителя, и принимает постановление по предмету, указанному в жалобе, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, при-

даваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также с учетом их места в системе норм.

Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в части, лишающей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

2. Конституция Российской Федерации, утверждая незыблемость демократической основы суверенной государственности России и признавая ее демократическим правовым государством, носителем суверенитета и единственным источником власти в котором является ее многонациональный народ, закрепляет право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, которое признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права на основе конституционного принципа равноправия, означающего в числе прочего обязанность государства гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства (преамбула; статья 1, часть 1; статья 3, часть 1; статья 17, часть 1; статья 19, часть 2; статья 32, часть 1).

Корреспондирующий приведенным конституционным предписаниям пункт 1 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека также устанавливает, что каждый имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей. Аналогичные положения закреплены в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (пункт “а” статьи 29), в иных международно-правовых договорах с участием Российской Федерации.

По смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, являющихся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, право на участие в управлении делами государства представляет собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина в демократическом обществе и призвано обеспечивать каждому гражданину возможность без какой

бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений быть полноправным субъектом народовластия, осуществляя его совместно с другими гражданами Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, закрепляя в статье 32 (части 2, 4 и 5) набор правомочий, составляющих нормативное содержание права на участие в управлении делами государства, не устанавливает порядок и условия реализации данного права и не исключает возможность дополнения его содержания иными правомочиями, возлагая решение этих вопросов на законодателя (статья 71, пункт “в”; статья 72, пункт “н” части 1; статья 76, части 1 и 2). Обеспечивая при осуществлении соответствующего правового регулирования баланс частных и публичных интересов в сфере народовластия, федеральный законодатель, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, обязан учитывать, что цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения – адекватными этим целям и отвечающими требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом 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 оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; недопустимо искажение в ходе правового регулирования самого существа конституционного права или свободы; цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод.

Таким образом, определяя способы и условия реализации гражданами Российской Федерации гарантированного им статьей 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, федеральный законодатель не вправе допускать искажения конституционных принципов и норм, устанавливающих основы правового положения граждан, равно как и отмены или умаления самого данного права, с тем чтобы оно не утратило своего реального содержания.

3. Одной из форм реализации гражданами Российской Федерации права на участие в управлении делами государства является участие в деятельности коллегиальных органов, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение выборов и референдумов, – избирательных комиссий, комиссий референдума.

В соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в Российской Федерации действует система избирательных комиссий, комиссий референдума, включающая Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии, участковые комиссии, на которые возлагаются обеспечение реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществление подготовки и проведения выборов и референдумов в Российской Федерации (пункты 1 и 3 статьи 20).

При осуществлении своих полномочий, таких как регистрация (учет) избирателей, организация голосования, подсчет голосов избирателей, определение итогов голосования и результатов выборов, избирательные комиссии действуют, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16 января 2007 года № 160-О-П, прежде всего в интересах граждан как носителей избирательных прав, что соответствует статье 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина выступают важнейшей обязанностью государства, его органов и должностных лиц. В этом смысле формирование избирательных комиссий, организация их деятельности и обеспечение полномочий как самих комиссий, так и их членов приобретают, по существу, статус гарантии избирательных прав граждан.

Следовательно, определяя порядок формирования и деятельности избирательных комиссий, федеральный законодатель не только вправе, но и обязан осуществлять такое правовое регулирование, которое, с одной стороны, отвечало бы целям обеспечения свободного волеизъявления граждан Российской Федерации при реализации ими избирательных прав и права на участие в референдуме, а с другой – не допускало использования публично значимых полномочий избирательных комиссий в ущерб правам и свободам граждан и иным конституционным ценностям, что в равной мере относится и к определению условий назначения граждан Российской Федерации членами избирательных, в том числе территориальных, комиссий с правом решающего голоса и исполнения ими соответствующих полномочий.

3.1. Согласно Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации” территориальные избирательные комиссии – это действующие на постоянной основе коллегиальные государственные органы с пятилетним сроком полномочий, к компетенции которых относятся осуществление контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме, реализация мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов и референдумов, распределение выделенных из бюджета средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов и референдумов и контроль за их целевым использованием, рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принятие по ним мотивированных решений, осуществление иных отнесенных к их ведению полномочий (статья 26).

Статус территориальных избирательных комиссий, порядок их формирования, правила (условия) назначения членов территориальных избирательных комиссий с правом решающего голоса и прекращения, в том числе досрочного, их полномочий закрепляются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Правовую основу деятельности избирательных комиссий составляют принципы законности, независимости, коллегиальности и гласности, что прямо вытекает из Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (статьи 3, 20, 28 и 30), а также из Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, предусматривающей, в частности, что назначение, подготовка и проведение выборов осуществляются на основе конституции и законов, а законодательное регулирование порядка выборов не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер (пункты 3 и 4 статьи 1); организация избирательного процесса обеспечивается беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением (подпункт “д” пункта 2 статьи 10); не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы, либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия (пункт 2 статьи 11).

В соответствии с этими установлениями в Российской Федерации действует специальный порядок формирования избирательных комис-

сий, исключаящий монопольное участие каких-либо законодательных или исполнительных органов, а равно иных субъектов публичной власти в определении их персонального состава; на исполнительные органы власти, органы местного самоуправления, кандидатов, избирательные объединения, общественные объединения, организации, должностных лиц и избирателей возлагается обязанность по исполнению решений и иных актов избирательных комиссий, принятых в пределах их компетенции; исключается возможность проведения закрытых заседаний избирательных комиссий, а также совершение ими иных избирательных действий в условиях, не обеспечивающих транспарентность избирательного процесса; запрещается расформирование избирательных комиссий иначе, чем на основании судебного решения, принятого в установленном законом порядке; не допускается отзыв члена избирательной комиссии с правом решающего голоса по инициативе субъекта, предложившего его кандидатуру в состав комиссии; устанавливается административная ответственность за неисполнение решений избирательной комиссии, непредоставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, нарушение прав члена избирательной комиссии и уголовная ответственность за воспрепятствование работе избирательных комиссий.

3.2. Закрепляя правовой статус членов территориальных избирательных комиссий с правом решающего голоса, федеральный законодатель исходит из того, что свои обязанности они исполняют, как правило, не на постоянной (штатной) основе, и не устанавливает каких-либо специальных требований, предъявляемых к лицам, претендующим на членство в избирательной комиссии (образование, достижение определенного возраста, проживание на соответствующей территории и т.п.), связывая возможность соответствующего назначения с наличием у гражданина Российской Федерации желания, поддержанного любым субъектом, наделенным по закону правом выдвижения кандидатур в состав территориальных избирательных комиссий.

Вместе с тем для обеспечения надлежащего осуществления избирательными комиссиями возложенных на них публично значимых функций в законе могут быть определены обстоятельства, при которых гражданин Российской Федерации не может исполнять полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, с тем чтобы исключить участие в работе избирательных комиссий лиц, в отношении которых в силу тех или иных причин объективного (личного, служебного, семейного и др.) характера есть веские основания для сомнений в возможности независимого, беспристрастного и правомерного исполнения ими полномочий по осуществлению подготовки и про-

ведения выборов и референдумов, обеспечению реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

4. Согласно подпункту “а” пункта 1 и подпункту “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в первоначальной редакции членами избирательных, в том числе территориальных, комиссий с правом решающего голоса не могли быть лица, не имеющие гражданства Российской Федерации. Такое правовое регулирование означало, по сути, не что иное, как законодательную констатацию возможности членства в избирательной комиссии лишь для граждан Российской Федерации как единственных конституционно признанных обладателей права на участие в управлении делами государства.

Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей” в круг лиц, которые не могут быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, были включены также граждане Российской Федерации, получившие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

4.1. Предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства свидетельствует о признании за ним со стороны этого государства соответствующего правового состояния, которое означает наделение лица статусом постоянного жителя (долгосрочного резидента) и предполагает возможность официального использования документа, подтверждающего указанный статус, для удостоверения личности на территории данного государства.

При отсутствии универсальных международных стандартов, определяющих природу и значение вида на жительство, государства самостоятельно фиксируют в своих национальных правовых системах условия и порядок его получения. Как правило, предоставлению иностранному гражданину или лицу без гражданства вида на жительство предшествует подача в установленном порядке заявления, в котором указываются причины, могущие служить основанием для приобретения права на постоянное проживание на территории данного государства (работа, учеба, наличие семейных связей, приобретение недвижимости, осуществление предпринимательской деятельности и др.).

Получение вида на жительство может быть обусловлено необходимостью фактического пребывания на территории конкретного иностранного государства. Так, согласно статье 9 Директивы 2003/109/ЕС “О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе” (принята Советом Европейского Союза 25 ноября 2003 года) – одного из ключевых нормативных актов в области иммиграционной политики, призванного установить единообразные условия проживания в государствах – членах Европейского Союза лиц, не являющихся их гражданами, отсутствие соответствующего лица на территории Европейского Союза в течение периода в двенадцать последовательных месяцев может служить основанием для утраты статуса долгосрочного резидента (подпункт “с” пункта 1); вместе с тем отсутствие свыше указанного срока либо по особым или исключительным причинам может не влечь за собой изъятие или утрату данного статуса (пункт 2), с той оговоркой, что при любых обстоятельствах после шести лет отсутствия на территории государства, предоставившего вид на жительство, долгосрочный резидент утрачивает право на соответствующий статус в этом государстве (пункт 4).

Национальным законодательством также может быть предусмотрено, что в случае предоставления вида на жительство на определенный срок, не превышающий, как правило, пяти лет, его продление по истечении указанного срока допускается только по заявлению заинтересованного иностранного гражданина. При этом, однако, не исключается закрепление такого правового режима постоянного проживания иностранцев, при котором соответствующее право предоставляется на неограниченный срок, как это предусмотрено, в частности, в Литовской Республике (пункт 15 статьи 2 Закона Литовской Республики от 29 апреля 2004 года № IX-2206 “О правовом положении иностранных лиц”). Кроме того, предоставление статуса резидента не всегда связано с какими-либо требованиями, предусматривающими необходимость фактического нахождения иностранного гражданина на территории государства, предоставившего ему вид на жительство.

Согласно распространенной в международном сообществе иммиграционной практике получение вида на жительство может служить необходимым этапом приема в гражданство соответствующего государства, хотя и не означает обязательного его приобретения в дальнейшем, что может быть обусловлено как нежеланием самого лица изменить уже приобретенное правовое состояние, так и принципиальной невозможностью приобретения гражданства государства, предоставившего вид на жительство, без отказа от уже имеющегося гражданства в случае непризнания соответствующим государством двойного (множественного) гражданства.

Не предполагает наличие вида на жительство и наделение его обладателя политическими правами гражданина соответствующего иностранного государства, в частности правом избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, правом голосовать на общегосударственном и местном референдуме, правом занимать государственные и муниципальные должности, правом быть членом политической партии, если иное не предусмотрено международным договором или законом государства проживания. Вместе с тем даже предоставление этим лицам того или иного объема политических прав вовсе не означает неизбежного изменения их положения в отношениях со страной своего гражданства.

В частности, в заключенных между Российской Федерацией и Республикой Казахстан (20 января 1995 года), Туркменистаном (18 мая 1995 года), Киргизской Республикой (13 октября 1995 года) и Республикой Армения (29 августа 1997 года) договорах о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории данных государств, и граждан соответствующих государств, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, особо оговаривается, что предоставление на эквивалентной основе отдельных политических прав указанным категориям иностранных граждан, в том числе права участвовать в муниципальных выборах и местных референдумах в качестве избирателей, кандидатов и участников референдума, предполагает сохранение ими, без каких-либо изъятий, правовой связи со страной своего гражданства.

Таким образом, получение гражданином Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства означает, что он приобретает право долгосрочного проживания на территории этого государства на законных основаниях, возможность наряду с его гражданами пользоваться на сопоставимых условиях экономическими и социальными правами, заниматься любой не запрещенной законом деятельностью, а также свободно покидать данное государство и возвращаться на его территорию.

При этом наличие у гражданина Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства само по себе не приводит к возникновению между ним и соответствующим иностранным государством постоянной и распространяющейся на все сферы сопряжения индивида и государства политико-правовой взаимосвязи, равноценной по своему содержанию и значению гражданству Российской Федерации, являющемуся в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ “О гражданстве Российской Федерации” устойчивой правовой связью лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Соответственно, предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства – в отличие от получения им иностранного гражданства – не может свидетельствовать об объективном снижении для такого гражданина ценности его политико-юридической связи с Российской Федерацией, а равно создавать при осуществлении им права на участие в управлении делами государства предпосылки для отступления от конституционного принципа государственного суверенитета, которые ставили бы под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 797-О-О).

4.2. Закрепляя право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства, Конституция Российской Федерации одновременно предусматривает, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 6, часть 2), а также может свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (статья 27, часть 2). При этом Конституция Российской Федерации не содержит каких-либо ограничений в отношении целей выезда за пределы Российской Федерации, продолжительности и условий пребывания за границей, в том числе на основании приобретения гражданином Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства, что согласуется с осознанием многонациональным народом Российской Федерации себя как части мирового сообщества (преамбула) и в условиях современной глобализации и интеграции государств, несомненно, предполагает возможность соответствующего расширения пространственной сферы реализации прав и свобод человека и гражданина.

Проживание гражданина Российской Федерации за ее пределами, в том числе на основании вида на жительство на территории иностранного государства, не прекращает, согласно части третьей статьи 4 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”, его гражданства Российской Федерации и, как следствие, не влечет приобретения им иностранного гражданства. Исходя из этого предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства само по себе не может служить достаточным основанием такого ограничения его прав и свобод, вытекающих из российского гражданства, возможность которого допускается по смыслу статьи 62 (часть 2) Конституции Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации в случае наличия у них гражданства иностранного государства.

Такому подходу корреспондирует предписание статьи 16 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, по смыслу которой запрет какой бы то ни было дискриминации при пользовании признанными в Конвенции правами и свободами не рассматривается в качестве препятствия для государства вводить ограничения на политическую деятельность лишь в отношении иностранцев, что означает, по существу, недопустимость необоснованного ограничения политических прав своих граждан, в том числе в связи с наличием у них права на постоянное проживание на территории другого государства. Таким же образом данный вопрос решен в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (статья 30).

Согласно Конституции Российской Федерации гражданину Российской Федерации, находящемуся за ее пределами, гарантируются защита и покровительство Российской Федерации (статья 61, часть 2). Исходя из этого Федеральным законом от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ “О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом” закрепляется, что государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, объединяющих собой и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за ее пределами (пункт 2 статьи 1), основывается на признании неотчуждаемости и принадлежности каждому от рождения основных прав и свобод человека и гражданина (пункт 2 статьи 5); соответственно, проживающие за рубежом граждане Российской Федерации вправе рассчитывать на поддержку Российской Федерации в обеспечении своих основных свобод и гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и иных прав, предусмотренных международными пактами о правах человека, в своих действиях, направленных против случаев дискриминации по признакам расы, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к соотечественникам, имущественного положения или любого другого обстоятельства, в обеспечении своего права на равенство перед законом (пункт 1 статьи 15).

Тем более эти гарантии должны соблюдаться в отношении тех получивших вид на жительство на территории иностранного государства граждан Российской Федерации, которые имеют намерение реализовать конституционные права, признанные за ними как гражданами Российской Федерации, на территории своей страны. Участие таких граждан Российской Федерации в деятельности территориальных избирательных комиссий в качестве членов с правом решающего голоса, основанное на закрепленном Конституцией Российской Федерации праве народа на осуществление своей власти непосредственно, а также через

органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, часть 2), с необходимостью предполагает обеспечение взаимного доверия и уважения граждан и государства вне зависимости от избранного места жительства – на территории Российской Федерации или за ее пределами и как таковое не представляет угрозы основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обеспечению обороны страны и безопасности государства, не ставит под сомнение способность такого гражданина независимо, беспристрастно и с соблюдением требований закона осуществлять соответствующие полномочия в интересах обеспечения реализации и защиты конституционного права граждан Российской Федерации на участие в выборах и референдуме, являющихся высшим непосредственным выражением народовластия.

Соответственно, ограничение права граждан Российской Федерации, имеющих вид на жительство на территории иностранного государства, на участие в управлении делами государства в качестве члена территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса не согласуется с конституционным принципом равенства прав и свобод граждан, не обусловлено конституционно признаваемыми целями, приводит к искажению самого существа данного конституционного права, необоснованно ставя под сомнение лояльность таких граждан по отношению к своему государству, на которое Конституцией Российской Федерации (статья 21, часть 1) возлагается обязанность охранять достоинство личности.

5. Таким образом, взаимосвязанные положения подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в части, лишающей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных га-

рантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в части, лишаящей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 3).

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

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в “Российской газете” и “Собрании законодательства Российской Федерации”. Постановление должно быть опубликовано также в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 25 февраля 2010 г. № 284-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Волкова Сергея Федоровича на нарушение
его конституционных прав пунктом 6 части 1 статьи 32
Закона Пермского края “О выборах должностных лиц
муниципальных образований в Пермском крае”**

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

рассмотрев по требованию гражданина С.Ф. Волкова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.Ф. Волков оспаривает конституционность пункта 6 части 1 статьи 32 Закона Пермского края от 13 марта 2008 года № 208-ПК “О выборах должностных лиц муниципальных образований в Пермском крае”, в соответствии с которым для регистрации кандидата кандидат не позднее чем за 42 дня до дня голосования до 18 часов по местному времени представляет в комиссию, организующую выборы, первый финансовый отчет.

Как следует из представленных материалов, решением территориальной избирательной комиссии Суксунского муниципального района от 21 января 2009 года С.Ф. Волкову отказано в регистрации кандидата на должность главы Суксунского муниципального района. Решением Суксунского районного суда Пермского края от 2 февраля 2009 года, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, заявителю отказано в удовлетворении требования об отмене решения территориальной избирательной комиссии Суксунского района Пермского края от 21 января 2009 года.

По мнению заявителя, оспариваемое им положение нарушает гарантированное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан быть избранными в органы местного самоуправления.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года № 26-П, законодатель вправе предусмотреть специальные предварительные условия для регистрации кандидата на выборах, в частности требование о представлении необходимых документов. Эти условия, не затрагивая существа и содержания избирательных прав, относятся к порядку их реализации и в равной мере распространяются на всех кандидатов, а потому не нарушают их равноправие.

Таким образом, пункт 6 части 1 статьи 32 Закона Пермского края “О выборах должностных лиц муниципальных образований в Пермском крае” с учетом названного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации не может быть признан нарушающим конституционные права заявителя.

Формально оспаривая конституционность указанного положения, С.Ф. Волков фактически настаивает на проверке законности и обоснованности принятых правоприменительных решений по его делу, что не

входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волкова Сергея Федоровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 8 апреля 2010 г. № 440-О-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тархова Виктора Александровича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 8, абзаца первого пункта 4 статьи 82 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и абзацев первого и третьего статьи 1, абзацев первого и второго статьи 3 Закона Самарской области “О продлении и сокращении сроков полномочий глав и представительных органов муниципальных образований на территории Самарской области”

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, Н.С. Бондаря, Ю.М. Да-

нилова, 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, В.Г. Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С. Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданина В.А. Тархова,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.А. Тархов, избранный главой городского округа Самара и вступивший в должность 27 октября 2006 года, оспаривает конституционность пункта 2 статьи 8 и абзаца первого пункта 4 статьи 82 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, а также абзацев первого и третьего статьи 1, абзацев первого и второго статьи 3 Закона Самарской области от 26 февраля 2009 года № 14-ГД “О продлении и сокращении сроков полномочий глав и представительных органов муниципальных образований на территории Самарской области”.

Оспариваемые положения названного Федерального закона закрепляют право субъектов Российской Федерации путем принятия закона однократно и не более чем на один год продлевать или сокращать сроки полномочий органов местного самоуправления в целях совмещения дня голосования на выборах не менее чем в две трети органов местного самоуправления муниципальных образований в данном субъекте Российской Федерации. Согласно принятому на основании приведенных законоположений Закону Самарской области “О продлении и сокращении сроков полномочий глав и представительных органов муниципальных образований на территории Самарской области” в целях совмещения дней голосования на выборах глав и депутатов представительных органов муниципальных образований на территории Самарской области 10 октября 2010 года продлевается на один год срок полномочий Думы городского округа Самара и сокращаются на тот же срок полномочия главы данного муниципального образования (абзацы первый и третий статьи 1, абзацы первый и второй статьи 3).

Как следует из представленных материалов, определением Самарского областного суда от 8 апреля 2009 года, оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 года, было прекращено производство по делу по заявлению главы городского округа Самара В.А. Тархова о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими абзаца первого и второго статьи 3 Закона Самарской области “О продлении и сокращении сроков

полномочий глав и представительных органов муниципальных образований на территории Самарской области”. Суды исходили из того, что уже имеется вступившее в законную силу судебное решение, принятое по заявлению о том же предмете, а именно решение Самарского областного суда от 24 марта 2009 года, которым подтверждено соответствие федеральному законодательству данных законоположений. В этом решении указывалось, что Закон Самарской области “О продлении и сокращении сроков полномочий глав и представительных органов муниципальных образований на территории Самарской области” принят Самарской Губернской Думой с соблюдением предусмотренных пунктами 4 и 5 статьи 82 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” условий, необходимых для продления или сокращения срока полномочий органов местного самоуправления, и что установленное ими правовое регулирование является специальным и не подпадает под действие общего правила о недопустимости сокращения или продления сроков полномочий действующих органов местного самоуправления и их должностных лиц.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, как допускающие произвольное изменение сроков полномочий действующих глав и депутатов представительных органов муниципальных образований законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, нарушают конституционные гарантии прав граждан в сфере местного самоуправления и противоречат статьям 12, 15 (части 1 и 2), 18, 19 (часть 1), 32 (часть 2), 55 (части 2 и 3), 130, 131 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации ранее уже касался вопросов, связанных с изменением сроков полномочий органов публичной власти в целях совмещения дней голосования на выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления.

В Определении от 27 мая 2004 года № 175-О со ссылкой на Постановление от 30 апреля 1997 года № 7-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что положения пунктов 1 и 4 статьи 82 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, которыми устанавливается максимально возможный срок продления или сокращения законом субъекта Российской Федерации срока полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации при совмещении дней голосования на выборах, не противоречат ранее выраженным правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку представляют собой одну из закрепленных на федеральном уровне гарантий права граждан на участие в свободных периодических выборах, и,

соответственно, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы граждан.

В официально опубликованном Определении от 12 июля 2005 года № 309-О приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации была им универсализирована и распространена на отношения по поводу изменения сроков полномочий органов местного самоуправления. Оценивая внесенные Федеральным законом от 12 августа 2004 года № 99-ФЗ в связи с реформированием местного самоуправления изменения в избирательное и муниципальное законодательство, согласно которым допускается не более чем на один год продление или сокращение сроков полномочий органов местного самоуправления в целях совмещения дня голосования на выборах в органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, на выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований в субъекте Российской Федерации, на выборах в органы местного самоуправления одного и того же муниципального образования, а также на выборах в органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам.

Такое регулирование не направлено на ограничение самостоятельности местного самоуправления, права граждан на осуществление местного самоуправления, права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Совмещение муниципальных выборов посредством продления или сокращения сроков полномочий органов местного самоуправления и проведение их не позднее 1 ноября 2005 года имеет целью синхронизировать переход системы местного самоуправления в обновленный правовой статус и представляет собой временную меру, рассчитанную только на переходный период муниципальной реформы для организации местного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и проведения выборов в органы местного самоуправления в переходный период с учетом местных условий. Это временное регулирование не изменяет положений уставов муниципальных образований о сроках полномочий органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, не препятствует реализации гражданами права участвовать в управлении делами государства и избирательных прав и не может быть признано противоречащим Конституции Российской Федерации.

Указанные решения Конституционного Суда Российской Федерации и, соответственно, сформулированные в них правовые позиции, подтвержденные в определениях от 20 октября 2005 года № 407-О и от 18 апреля 2006 года № 142-О, сохраняют свою силу.

Оспариваемые В.А. Тарховым положения федерального и регионального законодательства направлены, прежде всего, на реализацию требований избирательного законодательства о совмещении различных уровней выборов, проводимых на территории Российской Федерации, в единые дни голосования, и по своему нормативному значению являются аналогичными тем, которые были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в названных решениях.

Так, положения пункта 2 статьи 8, абзаца первого пункта 4 статьи 82 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” содержат норму, действие которой строго ограничено во времени периодом до 14 марта 2011 года (пункт 5 статьи 82 данного Федерального закона), а ее применение связано с соблюдением ряда прямо предусмотренных федеральным законодателем ограничительных условий, согласно которым в указанный период допускается лишь однократное продление или сокращение срока полномочий органов местного самоуправления в целях совмещения дней голосования на соответствующих выборах, максимальный срок, на который возможны изменения срока полномочий органов местного самоуправления как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения, не может превышать одного года, при этом изменение срока полномочий органов местного самоуправления возможно только при совмещении дней голосования на выборах не менее чем в две трети органов местного самоуправления муниципальных образований в данном субъекте Российской Федерации.

Следовательно, эти законоположения как воспроизводят правовое регулирование, которое было направлено на обеспечение муниципальной реформы и уже оценивалось Конституционным Судом Российской Федерации, так и вводят дополнительные требования к его реализации, призванные исключить произвольные решения со стороны субъектов Российской Федерации по соответствующим вопросам и тем самым сформировать необходимый уровень гарантий права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления.

Что касается оспариваемых заявителем абзацев первого и третьего статьи 1 и абзацев первого и второго статьи 3 Закона Самарской области “О продлении и сокращении сроков полномочий глав и представительных органов муниципальных образований на территории Самарской области”, то, как указано в судебных решениях, вынесенных по делу заявителя, данные нормы приняты законодателем Самарской области на основе и в пределах уполномочия, содержащегося непосредственно в федеральном законе.

Таким образом, жалоба гражданина В.А. Тархова не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмот-

рению, поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено решение, сохраняющее свою силу (пункт 3 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”).

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тархова Виктора Александровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой, и поскольку по поставленному заявителем вопросу Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено решение, сохраняющее свою силу.

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

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 1 июня 2010 г. № 757-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Леонова Владимира Николаевича на нарушение его
конституционных прав положениями подпункта “г” пункта 3.2
статьи 4 и подпункта “ж” пункта 7 статьи 76 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, Н.С. Бондаря, Ю.М. Да-

нилова, 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, В.Г. Стрекозова, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи К.В. Арановского, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданина В.Н. Леонова,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.Н. Леонов оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”:

положения подпункта “г” пункта 3.2 статьи 4, согласно которому не имеют права быть избранными граждане, в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт совершения действий, предусмотренных подпунктом “ж” пункта 7 статьи 76 данного Федерального закона, если указанные действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа местного самоуправления, в который назначены выборы;

положения подпункта “ж” пункта 7 статьи 76, называющего среди оснований отмены судом регистрации кандидата установление в отношении кандидата факта, свидетельствующего о том, что в течение периода, указанного в подпункте “г” пункта 3.2 статьи 4 (но до приобретения статуса кандидата), этот гражданин в своих выступлениях на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах, размещаемых в том числе в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая “Интернет”, призывал к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности” как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждал к таким деяниям, обосновывал или оправдывал экстремизм.

Как следует из представленных материалов, решением от 5 октября 2009 года № 139 избирательная комиссия муниципального образования “Город Гатчина” аннулировала регистрацию В.Н. Леонова в качестве кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования со ссылкой на пункт 3 статьи 76 и подпункт “г” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

ции”. Избирательная комиссия исходила из того, что решением Гатчинского городского суда от 2 сентября 2009 года с дополнениями, внесенными определением Ленинградского областного суда от 1 октября 2009 года, опубликованная в газете “Трудовая Гатчина” статья “Новый Че Гевара?” признана экстремистским материалом.

Заявитель усматривает нарушение своих конституционных прав в том, что оспариваемые законоположения лишают его пассивного избирательного права – дополнительно к ограничениям, которые, как он считает, исчерпывающе установлены статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, признавая в статье 32 (часть 2) право граждан избирать и быть избранными, в части 3 той же статьи устанавливает, что указанного права – как активного, так и пассивного, не имеют граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Это конституционное положение, однако, не дает ни прямых указаний, ни оснований к такому его истолкованию, которое полностью исключало бы иные ограничения избирательного права. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации возможность установления исключений из принципа всеобщности пассивного избирательного права федеральным законом вытекает из Конституции Российской Федерации, ее статей 32 (часть 3), 55 (часть 3) и 62 (часть 2), а также норм международного права, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации (Определение от 4 декабря 2007 года № 797-О-О).

В частности, Международный пакт о гражданских и политических правах признает право и возможность каждого гражданина голосовать и быть избранным без необоснованных ограничений (пункт “b” статьи 25), таким образом оставляя государствам-участникам право вводить обоснованные ограничения. При этом Пакт содержит общее указание на запрет такого истолкования закрепленных в нем положений, которое влекло бы ограничение прав и свобод в большей мере, чем это в нем предусмотрено (пункт 1 статьи 5), и тем самым оставляет перечень обоснованных правоограничений открытым.

Однако усмотрение федерального законодателя относительно установления ограничений избирательного права и их распространения на отдельные категории лиц связано требованиями Конституции Российской Федерации, которая провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, обязывает государство признавать, соблюдать их и защищать (статья 2), устанавливает, что права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов (статья 18), что законы,

отменяющие или умаляющие права и свободы, не должны издаваться (статья 55, часть 2) и что права и свободы могут быть ограничены федеральным законом исключительно в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства и только в той мере, в какой это необходимо в указанных конституционно значимых целях (статья 55, часть 3).

2.1. Избирательные права, выступая в качестве элемента конституционного статуса избирателя, в то же время являются элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в формировании выборных органов публичной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 года № 17-П).

Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому свободу мысли и слова, запрещает пропаганду, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (статья 29, части 1 и 2). Преамбула Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ “О противодействии экстремистской деятельности” в качестве обоснования его принятия указывает цели защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации, а из положений его статьи 1 следует, что экстремистская деятельность (экстремизм) выражается в совершении, организации, подстрекательстве, финансировании деяний, угрожающих конституционно значимым ценностям.

Экстремистская деятельность по природе своей публична, что может служить, в частности, основанием соразмерного ограничения права на участие в осуществлении публичной власти и публичных избирательных процедурах. В целях противодействия экстремизму федеральным законом может быть ограничено пассивное избирательное право, если ограничения по своему существу и объему не опровергают высшую ценность прав и свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации и определяющих смысл, содержание и применение законов. В этом аспекте временное ограничение пассивного избирательного права, установленное подпунктом “г” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, не противоречит статье 32 Конституции Российской Федерации.

2.2. В пункте 1 статьи 1 Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”, а равно подпункте “г” пункта 3.2 ста-

тьи 4, отсылающем к подпункту “ж” пункта 7 статьи 76 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, экстремизм представлен в умышленных деяниях, из которых каждое подлежит предупреждению, пресечению и влечет ответственность. Факт совершения лицом экстремистского деяния может быть установлен в рамках производства по возбужденному в отношении него делу. Иное позволяло бы отступать от закрепленных Конституцией Российской Федерации гарантий использования исключительно законно полученных доказательств (статья 50, часть 2), защиты прав и свобод человека и гражданина (статья 45, часть 1; статья 46, часть 1), включая право на защиту его чести и доброго имени (статья 23, часть 1), свободу мысли и слова, выражения своих мнений и убеждений, отыскания, получения, передачи, производства и распространения информации, свободу массовой информации и творчества (статья 29, части 1, 3 – 5; статья 44, часть 1); презумпцию невиновности (статья 49, часть 1).

Как следует из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов, регистрация В.Н. Леонова в качестве кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования была аннулирована решением избирательной комиссии, принятым со ссылкой на решение Гатчинского городского суда, который, упомянув В.Н. Леонова как автора статьи “Новый Че Гевара?” и посчитав, что читатель может усмотреть в ней экстремистские призывы, не устанавливал, однако, факта совершения им экстремистских действий.

Подпункт “г” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” допускает установление факта совершения гражданином экстремистских действий лишь решением суда; подпункт “ж” пункта 7 статьи 76 данного Федерального закона также предусматривает – при установлении факта совершения кандидатом экстремистских действий – отмену регистрации кандидата судом, но не аннулирование регистрации решением избирательной комиссии, которое в соответствии с пунктом 3 той же статьи допускается в случае утраты лицом пассивного избирательного права, т.е. по основаниям, не связанным с фактом совершения экстремистских действий.

Таким образом, конституционные права заявителя оспариваемыми им законоположениями не нарушаются. Проверка же законности и обоснованности вынесенных по его делу правоприменительных решений, в том числе в части, касающейся правильности выбора и применения в конкретном деле правовых норм, к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, установленным статьей 125 Консти-

туции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, не относится.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Леонова Владимира Николаевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 1 июня 2010 г. № 784-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Волкова Андрея Григорьевича на нарушение его конституционных
прав отдельными положениями Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации” и Закона Томской области
“О муниципальных выборах в Томской области”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, Н.С. Бондаря, 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, В.Г. Стрекозова, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Ю.Д. Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданина А.Г. Волкова,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.Г. Волков оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в редакции Федерального закона от 25 ноября 2008 года № 222-ФЗ):

пункта 3 статьи 1, согласно которому федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные данным Федеральным законом;

пункта 1 статьи 38, согласно которому регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии документов, указанных в пунктах 2 и 3 статьи 33 данного Федерального закона, иных предусмотренных законом документов, представляемых в соответствующую избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов;

пункта 1.1 статьи 38, согласно которому:

при выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение;

не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах), в том числе в составе списка кандидатов, и представленные в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 33 данного Федерального закона, а также в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении канди-

дата (кандидатов), списка кандидатов и их регистрации, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению;

кандидат, избирательное объединение вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона;

подпункта “в” пункта 24 статьи 38, согласно которому отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с данным Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата, является основанием отказа в регистрации кандидата;

статьи 41, согласно которой администрация организации, командир воинской части, руководитель органа внутренних дел Российской Федерации, в которых работает, служит, проходит альтернативную гражданскую службу, военные сборы, учится кандидат, со дня регистрации кандидата до дня официального опубликования результатов выборов обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока (пункт 1); во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу (пункт 2); время участия зарегистрированного кандидата в выборах засчитывается в общий трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации в качестве кандидата (пункт 3);

пункта 9 статьи 59, согласно которому законом может быть предусмотрено, что кандидат, избирательное объединение одновременно с представлением документов для регистрации, а инициативная группа по проведению референдума одновременно с представлением подписных листов представляют первый финансовый отчет.

Заявитель оспаривает также конституционность следующих положений Закона Томской области от 14 февраля 2005 года № 29-ОЗ “О муниципальных выборах в Томской области” (в редакции Закона Томской области от 11 ноября 2008 года № 227-ОЗ):

части 2 статьи 33, согласно которой регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии указанных в частях 3 и 4 статьи 29 данного Закона за-

явления (заявлений) о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу, сведений о размере и об источниках доходов и имуществе, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, либо внесенного избирательного залога, либо решения политической партии, указанной в части 13 данной статьи;

части 2.1 статьи 33, согласно которой при выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение; не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах), в том числе в составе списка кандидатов, и представленные в соответствии с частями 3 и 4 статьи 29 данного Закона, а также в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), списка кандидатов и их регистрации, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению; кандидат, избирательное объединение вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона;

части 3 статьи 33, согласно которой кандидат при выдвижении по одномандатному (многомандатному) либо единому избирательному округу не позднее чем за 37 дней до дня голосования до 18 часов по местному времени представляет в соответствующую избирательную комиссию, а уполномоченный представитель избирательного объединения, выдвинувшего заверенный список кандидатов, не позднее чем за 40 дней до дня голосования до 18 часов по местному времени представляет в избирательную комиссию муниципального образования подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов (пункт “а”); сведения об изменениях в данных о кандидате, об изменениях, происшедших в списке кандидатов после заверения его копии, и изменениях в данных о каждом кандидате из списка кандидатов, ранее представленных в соответствии с частями 3 и 4 статьи 29 данного Закона (пункт “б”); первый финансо-

вый отчет кандидата, избирательного объединения (пункт “в”); документ о внесении избирательного залога на счет избирательной комиссии муниципального образования (пункт “д”);

пункта “в” части 18 статьи 33, согласно которому отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с федеральным законом, данным Законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата, является основанием для отказа в регистрации кандидата;

части 1 статьи 36, согласно которой администрация организации, командир воинской части, руководитель органа внутренних дел Российской Федерации, в которых работает, служит, проходит альтернативную гражданскую службу, военные сборы, учится кандидат, со дня регистрации кандидата до дня официального опубликования результатов выборов в соответствии с федеральным законодательством обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока;

части 2 статьи 36, согласно которой во время проведения выборов зарегистрированный кандидат в соответствии с федеральным законодательством не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу;

части 3 статьи 36, согласно которой время участия зарегистрированного кандидата в выборах в соответствии с федеральным законодательством засчитывается в общий трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации в качестве кандидата.

Как следует из представленных материалов, А.Г. Волков был выдвинут кандидатом на выборах мэра города Томска в порядке самовыдвижения. После уведомления 30 декабря 2008 года муниципальной избирательной комиссии города Томска о своем выдвижении он обратился к руководителю муниципального органа, в котором проходил службу, с просьбой о предоставлении отпуска для участия в выборах, однако в этом ему было отказано. Заявитель оспорил данный отказ в суде в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Определением Ленинского районного суда города Томска от 23 января 2009 года заявление А.Г. Волкова было оставлено без рассмотрения в связи с тем, что данный спор подлежал разрешению в порядке искового производства. Определением судебной коллегии по

гражданским делам города Томска от 20 февраля 2009 года названное решение оставлено без изменения.

22 января 2009 года А.Г. Волков представил в ту же избирательную комиссию пакет документов, необходимых для приобретения статуса зарегистрированного кандидата, за исключением первого финансового отчета – его заявитель представил в избирательную комиссию на следующий день, 23 января 2009 года, однако ему было отказано в его принятии на том основании, что срок подачи документов для регистрации в качестве кандидата истек 22 января 2009 года в 18 часов.

Решением Советского районного суда города Томска от 26 января 2009 года заявителю было отказано в признании незаконным отказа избирательной комиссии принять финансовый отчет. Определением судебной коллегии по гражданским делам Томского областного суда от 2 февраля 2009 года указанное решение было оставлено без изменения.

Поскольку заявитель не представил первый финансовый отчет, Томская городская муниципальная избирательная комиссия решением от 28 января 2010 года отказала заявителю в регистрации его в качестве кандидата. Решением Советского районного суда города Томска от 2 февраля 2009 года заявителю было отказано в удовлетворении его требования о признании незаконным данного решения. Суд указал, что у избирательных комиссий отсутствует обязанность предупреждать кандидата о необходимости представить дополнительные документы (она обязана уведомлять кандидата только о неправильном оформлении документов или неполноте представленных им сведений о кандидате), а срок сдачи пакета документов для регистрации является по своей природе пресекательным и не подлежит восстановлению независимо от причин его пропуска.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Томского областного суда от 6 февраля 2009 года указанное решение Советского районного суда города Томска было оставлено без изменения.

А.Г. Волков, полагая, что отдельные положения Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области”, примененные работодателем, избирательной комиссией и судами общей юрисдикции при рассмотрении его заявлений, противоречат федеральному законодательству, обратился в суд с требованием о признании их недействующими и не подлежащими применению. Решением Томского областного суда от 20 февраля 2009 года в удовлетворении его требований было отказано. Определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 3 июня 2009 года указанное решение Томского областного суда оставлено без изменения.

В своей жалобе А.Г. Волков утверждает следующее:

1) пункты 1, 2 и 3 статьи 41 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и части 1, 2 и 3 статьи 36 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 3 (части 2 и 3), 6, 15 (части 1 и 2), 18, 19, 32 (часть 2), 46, 47 и 55, поскольку создают неравенство в статусе кандидатов в зависимости от того, зарегистрированы они или нет, и не позволяют незарегистрированному кандидату требовать предоставления ему отпуска для сбора подписей и агитации;

2) пункт 3 статьи 1 и пункт 1 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 10, 18, 19 и 32, поскольку содержат неопределенность, предоставляющую субъектам Российской Федерации возможность устанавливать нормативное регулирование, ухудшающее правовое положение кандидатов по сравнению с их статусом, закрепленным федеральным законодательством (в его случае – требовать предоставления дополнительных документов для регистрации);

3) пункт 1.1 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и часть 2.1 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 10, 18, 19 и 32, поскольку позволяют отказывать кандидатам в возможности исправить недостатки представленного пакета документов за пределами срока представления документов и не устанавливают обязанность избирательных комиссий уведомлять заявителя о недостатках представленных документов (если указанные недостатки заключаются в отсутствии какого-либо из необходимых документов);

4) подпункт “в” пункта 24 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункт “в” части 18 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 10, 18, 19 и 32, поскольку не позволяют достоверно установить, какие именно документы для регистрации необходимо представить кандидату;

5) пункт 9 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 10, 18, 19 и 32, поскольку содержит неопределенность относительно того, может ли в законе быть предусмотрено, что предо-

ставление первого финансового отчета является одним из условий, необходимых для регистрации;

6) часть 2 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 10, 18, 19 и 32, поскольку нарушает принцип равенства, предусматривая дополнительные требования для регистрации и не соотнося их с формой выдвижения кандидата;

7) часть 3 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 10, 18, 19 и 32, поскольку она не предусматривает срок для подачи решения политической партии о выдвижении кандидата (в отличие от срока предоставления подписных листов), расширяет перечень документов, необходимых для регистрации, позволяет отказать в регистрации на том основании, что не были представлены сведения об изменении в данных кандидата, а также является неопределенной, нарушая тем самым принцип равенства перед законом.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные А.Г. Волковым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

В соответствии со статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если его конституционные права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле заявителя.

2.1. Представленные заявителем документы не подтверждают применение в его деле пунктов 2 и 3 статьи 41 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и частей 1 и 2 статьи 36 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области”.

Что касается пункта 1 статьи 41 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и части 3 статьи 36 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области”, то они, предусматривая возможность освобождения кандидата от исполнения служебных обязанностей по его заявлению только со дня его регистрации, не нарушают избирательные права граждан. Содержащееся в них законодательное регулирование в равной мере адресовано всем кандидатам, не лишает возможности кандидата заниматься подготовкой к участию в выборах в свободное от исполнения служебных обязанностей время,

учитывает возможность назначения им доверенных лиц с момента своего выдвижения, а также возможность привлечения к участию в выборах неограниченного круга лиц, в том числе для сбора подписей избирателей. Кроме того, в соответствии с пунктом 9 статьи 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” период, включающий выдвижение кандидатов и сбор подписей в поддержку выдвижения, на муниципальных выборах должен составлять не менее 20 дней.

Таким образом, оспариваемые законоположения с учетом их нормативных характеристик, а также рассмотренные во взаимосвязи с другими нормами не могут расцениваться как ограничивающие избирательные права заявителя.

2.2. Представленные заявителем копии судебных решений не подтверждают применение в отношении него пункта 3 статьи 1 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в аспекте, указанном в жалобе.

Что касается оспариваемого заявителем пункта 1 статьи 38 названного Федерального закона, то принципиальная возможность существования нормативных актов субъекта Российской Федерации, регулирующих вопросы реализации гражданами своих избирательных прав при выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, вытекает из статей 32 (часть 2), 71 (пункты “в”, “г”) и 72 (пункты “б”, “н” части 1) Конституции Российской Федерации.

При этом законодатель субъекта Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, связан требованием статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и во всяком случае не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права; законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы (Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 года № 4-П).

Следовательно, пункт 1 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя. Какой-либо неопределенности эта норма не содержит, так как употребляемое в ней понятие “закон” раскрыто в пункте 17 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

2.3. Пункт 1.1 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и часть 2.1 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” предусматривают право кандидата в течение срока, определенного в названных нормах, внести уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, и в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей), а также обязанность избирательной комиссии извещать кандидата о неполноте сведений о кандидате или несоблюдении требований закона к оформлению документов.

По своему смыслу данные законоположения, как призванные гарантировать гражданам Российской Федерации реализацию конституционного права на участие в выборах, предполагают право кандидата восполнить недостающие сведения и обязанность избирательной комиссии уведомить его о неполноте представленных сведений, независимо от того, чем обусловлена эта неполнота – недостаточным отражением необходимых сведений в представленных документах или же непредставлением какого-либо документа или документов.

Таким образом, указанные нормы не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя. Проверка же законности и обоснованности правоприменительных решений, принятых юрисдикционными органами в отношении заявителя на основании названных законоположений, не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

2.4. Оспариваемые заявителем положения подпункта “в” пункта 24 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункта “в” части 18 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” носят бланкетный характер, т.е. непосредственно не препятствуют, вопреки утверждению заявителя, определению того, какие именно документы для регистрации необ-

ходимо представить кандидату. Само же по себе законодательное закрепление необходимости отказа в регистрации в том случае, когда кандидат не сдал необходимые документы для регистрации, не может рассматриваться как нарушающее конституционные права, поскольку в противном случае требование предоставления для регистрации соответствующих документов было бы лишено какого-либо значения.

2.5. Пункт 9 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, вопреки утверждению заявителя, не содержит неопределенности относительно того, может ли в законе быть предусмотрено, что представление первого финансового отчета является одним из условий, необходимых для регистрации; в соответствии с данным пунктом законом может быть предусмотрено, что кандидат, избирательное объединение одновременно с представлением документов для регистрации, а инициативная группа по проведению референдума – одновременно с представлением подписных листов представляют и первый финансовый отчет.

Что касается требования представить для регистрации финансовый отчет, предусмотренного в оспариваемой заявителем части 3 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” в соответствии с пунктом 9 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, то оно направлено на обеспечение соблюдения условий правомерного использования денежных средств при реализации пассивного избирательного права, обусловлено тем, что уже после выдвижения кандидатов ряд избирательных действий может быть сопряжен с их оплатой только из избирательного фонда (изготовление подписных листов, оплата труда сборщиков подписей, изготовление агитационных материалов и т.п.), и не ограничивает избирательные права граждан. Оно в равной степени адресовано кандидатам, выдвинутым в порядке самовыдвижения, и кандидатам, выдвинутым избирательными объединениями, и не содержит правовой неопределенности.

2.6. Часть 2 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” не устанавливает каких-либо дополнительных требований к регистрации кандидата по сравнению с требованиями, предусмотренными Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, и сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя.

Часть 3 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” (в редакции, оспариваемой заявителем), воп-

реки его утверждению, не возлагала на кандидатов обязанность представлять для регистрации подписи избирателей и одновременно уплачивать избирательный залог. Кроме того, указание на уплату избирательного залога было исключено из названной нормы Законом Томской области от 7 июля 2009 года № 116-ОЗ (т.е. еще до обращения заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации).

Относительно утверждения заявителя о том, что часть 3 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” позволяет отказать в регистрации на том основании, что не были представлены сведения об изменении в данных кандидата, то представленные им документы не подтверждают, что ему было отказано в регистрации именно на этом основании. Следовательно, нельзя говорить о применении к нему названной нормы в этой части.

Отсутствие в части 3 статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” упоминания о том, что установленный законом перечень документов необходим для регистрации в качестве кандидата, не означает наличия в данной норме неопределенности, нарушающей конституционные права заявителя. На соответствующее понимание данной нормы указывает как название статьи 33 Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” (“Регистрация кандидатов, списков кандидатов”), так и часть 5 его статьи 33, где речь идет о проверке собранных подписей для принятия решения о регистрации кандидатов, списка кандидатов.

Из содержания части 3 статьи 33 названного Закона Томской области, прямо не предусматривающей срок для представления кандидатом решения политической партии о его выдвижении, не следует, что она допускает возможность его представления для решения вопроса о регистрации в любое время до дня выборов. Во взаимосвязи с иными положениями Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области” оспариваемое заявителем законоположение предполагает, что решение политической партии о выдвижении кандидата, необходимое для его регистрации, должно быть представлено в избирательную комиссию в установленный законом срок, так как иное противоречило бы принципу равного избирательного права, означающему участие граждан в выборах на равных основаниях.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волкова Андрея Григорьевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 1 июня 2010 г. № 830-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан
Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани Зелимхановича
на нарушение их конституционных прав Законом Республики
Ингушетия “О внесении изменения в статью 4 Закона
Республики Ингушетия “О формировании органов местного
самоуправления во вновь образованных муниципальных
образованиях в Республике Ингушетия”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, Н.С. Бондаря, 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, В.Г. Стрекозова, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С. Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы граждан М.А. Зурабова и Г.З. Имагожева,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане М.А. Зурабов и Г.З. Имагожев оспаривают конституционность Закона Республики Ингушетия от 6 мая 2009 года № 19-РЗ “О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия “О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия”, которым был изменен вид избирательной системы, применяемой на выборах в представительные органы первого созыва вновь образованных муниципальных образований: вместо мажоритарной системы по многомандатным избирательным округам введена пропорциональная избирательная система.

Как следует из представленных материалов, М.А. Зурабову и Г.З. Имагожеву было отказано в регистрации в качестве кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования “Городской округ “Город Назрань” в порядке самовыдвижения. При этом правоприменительные органы, включая территориальную избирательную комиссию города Назрань и Магасский районный суд Республики Ингушетия, исходили из того, что характер избирательной системы по выборам депутатов представительных органов во вновь образованных муниципальных образованиях прямо установлен частью 2 статьи 4 Закона Республики Ингушетия от 27 февраля 2009 года № 6-РЗ “О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия” (в редакции Закона Республики Ингушетия от 6 мая 2009 года № 19-РЗ “О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия “О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия”) и частью 6 статьи 4 Закона Республики Ингушетия от 8 июня 2009 года № 24-РЗ “О муниципальных выборах в Республике Ингушетия”, а потому требования заявителей необоснованны.

По мнению заявителей, оспариваемый Закон, устанавливая пропорциональную избирательную систему на выборах депутатов представительных органов во вновь образованных муниципальных образованиях и, соответственно, наделяя правом выдвижения кандидатов в депутаты только политические партии, ставит право гражданина быть избранным в представительный орган муниципального образования в зависимости от принадлежности к общественным объединениям, чем нарушает конституционный принцип равенства прав граждан и их избирательные права, а потому противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2) и 32 (часть 2).

2. Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации 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 3, части 1 – 3). Развивая эти положения, определяющие основы конституционного строя, статья 32 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), включая право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2).

В соответствии с этими конституционными установлениями во взаимосвязи с положениями статей 12, 130 и 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, оно является необходимой формой осуществления власти народа и обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, в том числе путем выборов представительных органов и должностных лиц муниципальной власти.

Одновременно с этим Конституция Российской Федерации исходит из того, что органы государственной власти в пределах своих полномочий по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации призваны оказывать регулирующее воздействие на местное самоуправление, в частности осуществлять регулирование и защиту права избирать и быть избранным в органы муниципальной власти, а также устанавливать общие принципы организации местного самоуправления, учитывая при этом цели государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (статья 71, пункты “в”, “е”; статья 72, пункты “б”, “н” части 1); деятельность же органов местного самоуправления должна носить законный характер (статья 15, часть 2). Тем самым Конституция Российской Федерации прямо уполномочила федерального и регионального законодателей на установление общих принципов формирования органов муниципальной власти, включая определение видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов.

Вместе с тем законодательное регулирование муниципальных выборов как вопроса, имеющего общегосударственное и местное значение, не может быть произвольным. В частности, определение видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и быть по возможности гибким, с тем чтобы местные сообщества могли сами на основании и в соответствии с законом определять конкретный организационно-правовой механизм осуществления местного самоуправления на соответствующей территории с учетом исторических и иных местных традиций. При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 5 марта 2009 года № 375-О-О, не исключается введение нормативных правил организации местного самоуправления на конкретных территориях, объективная специфика которых допускает специальное правовое регулирование соответствующих муниципальных отношений, включая избирательные, в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов.

3. Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации полномочия, установил в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” общие правовые, территориальные и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также государственные гарантии его осуществления (преамбула). Этим Федеральным законом определяются также отдельные общие правила, касающиеся правового регулирования и организации муниципальных выборов.

Так, согласно части 3 статьи 23 названного Федерального закона гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов, муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации; законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения; в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Как следует из приведенных законоположений, федеральный законодатель, определяя регулятивные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов, исходит из того, что их реализация, по общему правилу, связана с необходимостью установления нескольких альтернативных видов избирательных систем на муниципальных выборах, из которых местные сообщества самостоятельно выбирают для себя наиболее приемлемую систему и закрепляют это в уставе муниципального образования. Вместе с тем действующее избирательное законодательство не исключает для субъектов Российской Федерации возможность предусмотреть, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (пункт 3.1 статьи 32 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”), т.е. установить пропорциональную избирательную систему. При этом решение регионального законодателя во всяком случае должно быть обоснованным и обуславливаться объективными обстоятельствами, влияющими на формирование, изменение и развитие муниципальных отношений, что согласуется и с предписаниями части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, в силу которых законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

На определение характера муниципальных выборов могут влиять, в частности, особенности осуществления местного самоуправления в условиях переходного периода, связанного с проведением муниципальной реформы. Применительно к Республике Ингушетия этот переходный период – в целях обеспечения реализации гарантий местного самоуправления с учетом объективной специфики данного субъекта Российской Федерации – регламентирован наряду с общими положениями главы 12 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” также нормами специального Федерального закона от 24 ноября 2008 года № 207-ФЗ “О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике” и установлен до 1 января 2010 года (часть 3 статьи 1). Согласно части 2 статьи 2 этого Федерального зако-

на выборы в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований на территориях Республики Ингушетия и Чеченской Республики проводятся в период с 1 мая по 31 октября 2009 года в порядке, определенном соответственно законами Республики Ингушетия и Чеченской Республики, регулирующими подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Таким законом в Республике Ингушетия является Закон “О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия”. Согласно его статье 4 “Порядок формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований в Республике Ингушетия” в редакции Закона Республики Ингушетия от 6 мая 2009 года № 19-РЗ “О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия “О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия” выборы депутатов представительных органов во вновь образованных муниципальных образованиях проводятся по пропорциональной избирательной системе.

Тем самым законодатель Республики Ингушетия в порядке реализации возложенных на него федеральными законами полномочий установил особенности формирования представительных органов в отношении тех муниципальных образований, которые являются вновь образованными в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и только применительно к первому созыву данных органов муниципальной власти.

Такое регулирование не предполагает ограничение права граждан избирать и быть избранными в представительные органы местного самоуправления. Установление конкретного вида избирательной системы на выборах депутатов представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований в Республике Ингушетия имеет характер определенной государственной гарантии создания условий, направленных на консолидацию местных сообществ в период реформирования местного самоуправления и одновременно – на обеспечение возможно более полного и пропорционального выражения интересов основных социальных групп, образующих местные сообщества, в том числе в процессе формирования представительных органов вновь создаваемых муниципальных образований. Это решение рассчитано только на переходный период в рамках муниципальной реформы в целях организации местного самоуправления в соответствии с требо-

ваниями федерального законодательства и проведения выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований. Данное регулирование не ограничивает возможности муниципальных образований закрепить впоследствии в своих уставах – в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации – конкретный вид избирательной системы по выборам представительных органов муниципальных образований и не может рассматриваться как препятствующее реализации гражданами их избирательных прав.

Что касается возможностей выдвижения в соответствующий период кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования, то в силу пункта 3.1 статьи 32 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и части 1 статьи 82 Закона Республики Ингушетия “О муниципальных выборах в Республике Ингушетия” заявители вправе были при проведении муниципальных выборов по пропорциональной избирательной системе обратиться в любое местное (первичное) отделение политической партии с предложением включить их в единый список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией. Однако, как свидетельствуют материалы конкретных дел, этим правом они не воспользовались.

4. Таким образом, положения Закона Республики Ингушетия от 6 мая 2009 года № 19-РЗ “О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия “О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия”, действующие в общей системе правового регулирования муниципальных выборов и имеющие конкретные сроки и цели своего применения (для формирования представительных органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях первого созыва), не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан избирать и быть избранными в представительные органы местного самоуправления.

Следовательно, данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, как не отвечающая требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, согласно которым жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани Зелимхановича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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” и официальных изданиях органов государственной власти Республики Ингушетия.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 1 июня 2010 г. № 840-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации
муниципального образования “Городское поселение
“Город Советская Гавань” Советско-Гаванского муниципального
района Хабаровского края на нарушение конституционных прав
и свобод положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, Н.С. Бондаря, 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, В.Г. Стрекозова, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.Д. Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционно-

го закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы администрации муниципального образования “Городское поселение “Город Советская Гавань” Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края,

установил:

1. Администрация муниципального образования “Городское поселение “Город Советская Гавань” Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность положения пункта 19 статьи 29 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которому член комиссии с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий, член комиссии с правом совещательного голоса в период избирательной кампании, кампании референдума не могут быть уволены с работы по инициативе работодателя или без их согласия переведены на другую работу.

Как следует из представленных материалов, 6 апреля 2009 года главой администрации муниципального образования “Городское поселение “Город Советская Гавань” было издано распоряжение о сокращении трех должностей в администрации, в том числе должности начальника канцелярии, замещаемой гражданкой Т.В. Ивановой, о чем она в тот же день была письменно предупреждена в соответствии с требованиями статьи 180 Трудового кодекса Российской Федерации. 15 мая 2009 года Т.В. Иванова была назначена членом избирательной комиссии данного городского поселения с правом решающего голоса, а 26 июня 2009 года – уволена с занимаемой должности муниципальной службы по пункту 2 части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации. Решением Советско-Гаванского городского суда Хабаровского края от 24 августа 2009 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 13 ноября 2009 года, на основании оспариваемого заявителем положения были удовлетворены исковые требования Т.В. Ивановой к администрации муниципального образования “Городское поселение “Город Советская Гавань” о восстановлении на работе и компенсации морального вреда.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение, не допускающее увольнения по инициативе работодателя лица, исполняющего полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, по такому предусмотренному трудовым законодательством основанию

расторжения трудового договора, как сокращение штата работников (пункт 2 части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации), когда увольнение не связано с осуществлением возложенных на члена избирательной комиссии с правом решающего голоса публично значимых функций и осуществляется вне периода избирательной кампании, предоставляет такому лицу необоснованные по сравнению с другими работниками преимущества, создает ему условия для злоупотребления правом, не согласуется с принципом свободы труда, нарушает баланс частных и публичных интересов и, как следствие, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 2), 37 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3).

2. Вопрос о конституционности оспариваемого положения пункта 19 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” уже являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В Определении от 16 января 2007 года № 160-О-П Конституционный Суд Российской Федерации исходя из положений Конституции Российской Федерации, закрепленных ее статьями 2 и 32 (части 1 и 2), пришел к выводу, что реализация гражданами избирательных прав и тем самым права на участие в управлении делами государства обеспечивается в том числе деятельностью избирательных комиссий – коллегияльных органов, создаваемых для подготовки и проведения как выборов, так и референдумов (статьи 2 и 20 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”).

Одним из принципов, на которых строится работа избирательных комиссий в ходе организации выборов и референдумов, является принцип независимости, означающий также независимость и беспристрастность их членов как лиц, наделенных публично значимыми функциями. Реализация этого принципа требует от федерального законодателя предоставления тем из них, кто осуществляет полномочия члена избирательной комиссии наряду с обязанностями по трудовому договору, особых гарантий в рамках трудовых отношений.

2.1. В соответствии с пунктом 3 статьи 20 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” на избирательные комиссии возлагается не только проведение выборов и референдумов, но и обеспечение реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Необходимость осуществления данных функций предполагает наделение ряда избирательных комиссий

(Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные избирательные комиссии) статусом государственных или муниципальных органов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе.

Деятельность указанных избирательных комиссий связана с реализацией возложенных на них полномочий не только в период избирательной кампании (кампании референдума), но и в межвыборный период (формирование и ведение регистра избирателей, участников референдума, определение схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, формирование нижестоящих избирательных комиссий и назначение их членов с правом решающего голоса и т.д.). В силу этого члены таких избирательных комиссий с правом решающего голоса объективно нуждаются в том, чтобы гарантии, направленные на обеспечение независимости их деятельности по реализации и защите конституционного права граждан на участие в выборах и референдуме, устанавливались на весь срок их полномочий.

Законодательное закрепление запрета на увольнение по инициативе работодателя члена избирательной комиссии с правом решающего голоса до окончания срока его полномочий имеет целью создание таких условий обеспечения независимости и беспристрастности избирательных комиссий, которые применительно к сфере трудовых правоотношений в полной мере гарантируют защиту их членов от попыток воспрепятствования со стороны работодателя свободному осуществлению всех возложенных на них публично значимых функций, в том числе за рамками избирательной кампании. Согласуется оно и с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, предусматривающей возложение подготовки и проведения выборов, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод граждан и контроля за их соблюдением на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых установлены Конституцией, законодательными актами (часть 1 статьи 11), и обязывающей государства обеспечить создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических свободных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства (пункт “к” части 2 статьи 19).

2.2. Осуществляя правовое регулирование трудовых отношений с участием лиц, выполняющих публично значимые функции в качестве членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, в том числе посредством установления запрета на их увольнение по инициативе

работодателя до окончания срока соответствующих полномочий, федеральный законодатель – исходя из положения Конституции Российской Федерации о свободе труда (статья 37, часть 1) и вытекающего из него принципа свободы трудового договора – вместе с тем обязан поддерживать баланс конституционных прав, свобод и законных интересов обеих сторон трудового договора, являющийся условием гармонизации трудовых отношений в Российской Федерации как социальном правовом государстве, соблюдать принцип соразмерности вводимых им ограничений конституционно значимым целям и не допускать искажения существа прав работодателя как стороны трудового правоотношения. Это в равной мере относится ко всем категориям работодателей, представленных в том числе главой муниципального образования, руководителем органа местного самоуправления, председателем избирательной комиссии муниципального образования или иным лицом, уполномоченным в соответствии со статьей 2 (части 2 и 3) Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ “О муниципальной службе в Российской Федерации” выступать в качестве представителя муниципального образования как нанимателя муниципального служащего (работника).

Гарантии, предоставляемые членам избирательных комиссий, в том числе в трудовых правоотношениях, не являются их личной привилегией, имеют публично-правовой характер, призваны служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом таких работников именно в силу осуществляемых ими публично значимых полномочий, ограждая их в период исполнения указанных полномочий от необоснованных преследований и способствуя беспрепятственной деятельности избирательных комиссий, их самостоятельности и независимости.

Выступая лишь способом обеспечения исполнения публично значимых функций, запрет на увольнение работника – члена избирательной комиссии по инициативе работодателя, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 20 февраля 1996 года № 5-П и подтвержденной в Определении от 16 января 2007 года № 160-О-П, в системе действующего правового регулирования не исключает возможность увольнения по инициативе работодателя лица, исполняющего полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, по такому предусмотренному законом основанию для расторжения трудового договора, как грубое нарушение трудовых обязанностей, в случае если увольнение не является результатом преследования лица за исполнение возложенных на него публично значимых функций.

2.3. Прекращение трудового договора по инициативе работодателя в связи с сокращением численности и штата работников (пункт 2 части

первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации) не связано с поведением работника, а обусловлено реализацией работодателем закрепленного Конституцией Российской Федерации (статья 34, часть 1; статья 35, часть 2) права на осуществление эффективной экономической деятельности и рациональное управление имуществом, предполагающего возможность самостоятельно, под свою ответственность принимать необходимые кадровые решения (подбор, расстановка, увольнение персонала) при соблюдении установленного порядка увольнения и гарантий трудовых прав работников, направленных против произвольного увольнения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2002 года № 3-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2007 года № 867-О-О, от 17 декабря 2008 года № 1087-О-О, от 17 ноября 2009 года № 1383-О-О и др.).

Исходя из этого на прекращение трудового договора по данному основанию не может быть распространен вывод Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которому запрет на увольнение по инициативе работодателя работника – члена избирательной комиссии не исключает возможности такого увольнения, если оно вызвано грубым нарушением трудовых обязанностей и не связано с исполнением полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Оспариваемое законоположение не лишает работодателя права на принятие кадровых решений, в том числе посредством сокращения численности и штата работников, вводя соответствующее ограничение только в отношении работника, на которого в установленном порядке возложены полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, и тем самым не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы заявителя.

2.4. Формально оспаривая конституционность положений пункта 19 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в части, не допускающей увольнения по инициативе работодателя лица, исполняющего полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, в связи с сокращением численности и штата работников (пункт 2 части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации), когда увольнение не связано с осуществлением возложенных на члена избирательной комиссии с правом решающего голоса публично значимых функций и осуществляется вне периода избирательной кампании, заявитель, по существу, ставит перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее законодательство, что к полномочиям Конституционного Суда Российской

Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального Конституционного Закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, не относится, а является прерогативой федерального законодателя.

3. Таким образом, жалоба администрации муниципального образования “Городское поселение “Город Советская Гавань” Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края не отвечает критериям допустимости обращений, предусмотренным статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” и не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования “Городское поселение “Город Советская Гавань” Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
С.Д. КНЯЗЕВА**

Не разделяя позицию Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированную в Определении от 1 июня 2010 года № 840-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Админис-

трации муниципального образования городское поселение “Город Советская Гавань” Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, полагаю возможным воспользоваться предоставленным частью первой статьи 76 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” правом и излагаю следующее особое мнение.

Осуществляя правовое регулирование трудовых отношений с участием лиц, выполняющих публично значимые функции в качестве членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, в том числе посредством установления запрета на их увольнение по инициативе работодателя до окончания срока соответствующих полномочий, федеральный законодатель, исходя из положения Конституции Российской Федерации о свободе труда (статья 37, часть 1) и вытекающего из него принципа свободы трудового договора, вместе с тем обязан поддерживать баланс конституционных прав, свобод и законных интересов обеих сторон трудового договора, являющегося условием гармонизации трудовых отношений в Российской Федерации как социальном правовом государстве, соблюдать принцип соразмерности вводимых им ограничений конституционно значимым целям и не допускать искажения существа прав работодателя как стороны трудового правоотношения. Иное означало бы, что вопреки требованию статей 17 (части 1 и 3) и 18 Конституции Российской Федерации законодательная власть в лице Федерального Собрания – парламента Российской Федерации уклоняется от такого гарантирования прав и свобод человека и гражданина, при котором их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц.

Трудовые права граждан реализуются в рамках правоотношений, основными субъектами (сторонами) которых являются работник и работодатель. Как следствие, юридическое гарантирование прав работника с необходимостью предполагает закрепление в законе корреспондирующих им обязанностей работодателя. Это, в свою очередь, означает, что, обеспечивая специальную защиту прав и законных интересов такой категории работников, как члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, от увольнения по инициативе работодателя, законодатель одновременно возлагает на работодателя дополнительные ограничения в виде соответствующего запрета, так или иначе связанного с отступлением от свободы трудового договора. Конституционно-правовая оценка подобного запрета, не позволяющего работо-

дателью в числе прочего в полной мере реализовать свое право на оптимизацию кадрового потенциала посредством сокращения численности и штата работников, зависит от ответа на вопрос о том, соблюден ли законодателем баланс конституционных прав, свобод и законных интересов обеих сторон трудового договора и не допущено ли искажение существа прав работодателя, в том числе по причине отступления от принципа адекватности вводимых ограничений социально необходимому результату.

Гарантии, предоставляемые членам избирательных комиссий, в том числе в трудовых правоотношениях, не являются их личной привилегией, имеют публично-правовой характер, призваны служить публичным интересам, обеспечивая их повышенную охрану законом именно в силу осуществляемых ими публично значимых полномочий, ограждая их в период исполнения своих полномочий от необоснованных преследований и способствуя беспрепятственной деятельности избирательных комиссий, имеющей целью реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. С формально-юридической точки зрения об этом свидетельствует и то, что закрепляются они не в Трудовом кодексе Российской Федерации, а в Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, имеющем предметом регулирования определение основных гарантий реализации гражданами конституционного права на участие в выборах и референдумах (часть 1 статьи 1). Да и само название статьи 29 указанного Федерального закона “Статус членов комиссий” не оставляет никаких сомнений, что содержащиеся в ней гарантии адресованы гражданам прежде всего именно в качестве членов избирательных комиссий и комиссий референдума и защищают их в связи с реализацией ими публично значимых полномочий.

Выступая лишь способом обеспечения исполнения публично значимой функции, запрет на увольнение работника – члена избирательной комиссии по инициативе работодателя по своему конституционно-правовому смыслу, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16 января 2007 года № 160-О-П, не имеет абсолютного характера и не должен трактоваться как сам по себе исключающий любую возможность его увольнения даже в том случае, если оно не связано с исполнением полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса. В противном случае запрет на увольнение работника – члена избирательной комиссии как гарантия его независимости, исключающая возможность воздействия на него с целью воспрепятствования свободному осуществлению своих полно-

мочий, создавала бы возможность злоупотребления правом на участие в управлении делами государства, означала предоставление данному лицу необоснованных по сравнению с другими работниками преимуществ, нарушала баланс частных и публичных интересов и искажала существо принципа свободы труда.

Этот вывод Конституционного Суда имеет принципиальный характер и по сути означает, что члены избирательных комиссий с правом решающего голоса не являются “неприкасаемыми” в сфере трудовых правоотношений, когда их увольнение не связано с исполнением полномочий организаторов выборов и референдумов. Из него, как представляется, со всей очевидностью следует, что если увольнение, в том числе в связи с сокращением штата, таких работников не вызвано наличием у них соответствующего публично-правового статуса, то само по себе членство в избирательной комиссии не может служить достаточным основанием для утверждения о его недопустимости.

В противном случае работодатель будет обременен невозможностью увольнения работника (даже в случае ликвидации работодателя) только по причине формальной принадлежности последнего к лицам, осуществляющим публично значимые полномочия, безотносительно к тому, что инициатива прекращения трудовых отношений обусловлена объективными причинами, не имеющими ничего общего с причастностью работника к системе избирательных комиссий. Отказывая работодателю (в нашем случае – главе местной администрации как представителю муниципального образования) в праве на увольнение работника – члена избирательной комиссии в связи с сокращением штата, даже если оно продиктовано исключительно целями реализации права на принятие необходимых кадровых решений, законодатель дает основания усомниться в обоснованности и соразмерности устанавливаемого им запрета. Это особенно важно подчеркнуть применительно к обстоятельствам конкретного дела заявителя, когда решение о сокращении численности (штата) работников местной администрации, в связи с которым работник подлежал высвобождению, было принято работодателем до включения соответствующего работника в состав избирательной комиссии.

В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” Конституционный Суд Российской Федерации оценивает не только буквальный смысл оспариваемых законоположений, но и учитывает их место в системе правовых норм. В связи с этим существенный интерес представляет то, как законодатель защищает трудовые права иных категорий субъектов, обладающих публичными полномочиями и совмещающих их исполнение с занятием трудовой деятельностью.

Поскольку гарантии членов избирательных комиссий призваны обеспечить свободное волеизъявление граждан на выборах и, как следствие, избрание достойных представителей, способных надлежащим образом выражать интересы избирателей в органах народовластия, постольку можно было бы предположить, что аналогичные гарантии должны быть предоставлены и депутатам представительных органов власти. Однако этого законодателем не сделано, несмотря на то что значимость публичных функций, осуществляемых депутатами, вряд ли уступает по своему “весу” полномочиям членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Почему же ни в Федеральном законе “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, ни в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” не предусмотрены гарантии трудовых прав народных избранников в условиях, когда большая часть из них осуществляет исполнение депутатских полномочий не на штатной основе? Неужели законодатель совершенно безучастен к возможности их преследования со стороны работодателей по мотивам “чрезмерного усердия” в исполнении депутатского долга, никак не защищая депутатов от увольнения по инициативе работодателя в период исполнения ими своих полномочий? Думается, что, конечно же, это не так и говорить о депутатской незащищенности в сфере трудовых отношений вряд ли оправданно. Из положений Трудового кодекса Российской Федерации (статьи 71, 81, 288, 336 и др.) очевидно, что работники могут быть уволены по инициативе работодателя только по основаниям, прямо предусмотренным федеральным законом. Вследствие этого работодатель при любом увольнении должен руководствоваться законными основаниями для прекращения трудовых отношений, к числу которых сведение счетов с работником в связи с осуществлением им публично значимых функций, безусловно, не относится.

При таких обстоятельствах специальное закрепление в законодательстве о выборах и референдумах запрета на увольнение работника – члена избирательной комиссии по такому основанию, как сокращение штата, вовсе не выглядит безобидным с точки зрения возможности причинения вреда конституционным правам и свободам работодателя и иных участников трудовых правоотношений. Зная о невозможности увольнения членов избирательных комиссий, заинтересованные лица могут добиваться этого статуса в сугубо личных, не имеющих никакого отношения к реализации и защите избирательных прав граждан, целях. И это вовсе не теоретические догадки и предположения. По собственному опыту работы в системе избирательных комиссий знаю, что немало организаторов вы-

боров весьма успешно используют свой публичный статус исключительно в интересах получения дополнительных гарантий своих трудовых прав. Так, нередки случаи, когда граждане в течение десяти и более лет остаются членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, а работодатели вынуждены из-за этого нести неоправданные издержки, не имея возможности оптимизировать свой кадровый состав.

Помимо этого нельзя не видеть, что оспариваемый заявителем запрет способен полностью блокировать право работодателя на принятие кадровых решений, диктуемых необходимостью оптимизации численности (структуры) своих работников. Ведь, располагая информацией о невозможности увольнения членов избирательных комиссий в связи с сокращением штата, юридически “просвещенный” работник, если желает сохранить свой статус в рамках наличных трудовых правоотношений, по сути, гарантированно получает два месяца на то, чтобы на законных основаниях обезопасить себя от увольнения. При этом порой он совершенно не стесняется (случай заявителя – наглядное тому подтверждение) публично заявлять, что работодателю нечего даже и думать о возможности увольнения, так как указанного срока вполне достаточно для того, чтобы стать защищаемой нормами избирательного права персоной. Что ж, за такого работника остается только порадоваться. Но как в указанном случае быть с конституционными правами и законными интересами работодателя, а также других, менее “предприимчивых”, работников?

Исходя из изложенного полагаю, что Конституционному Суду Российской Федерации следовало принять жалобу Администрации муниципального образования городское поселение “Город Советская Гавань” Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” к рассмотрению, поскольку в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемого заявителем законоположения в части, исключающей возможность увольнения работника, являющегося членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, по такому основанию, как сокращение штата (пункт 2 части 1 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации), при том что принятие решения о сокращении штата и предупреждение о предстоящем увольнении предшествовали назначению работника членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, имеет место неопределенность.

Судья Конституционного Суда
Российской Федерации

С.Д. КНЯЗЕВ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 6 июля 2010 г. № 935-О-О**

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общероссийского общественного движения “Российский общенародный союз” на нарушение конституционных прав и свобод положениями подпункта 25 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 1 статьи 36 Федерального закона “О политических партиях” и части 1 статьи 25 Закона города Москвы “Избирательный кодекс города Москвы”

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, 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,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи А.Н. Кокотова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы общероссийского общественного движения “Российский общенародный союз”,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации общероссийское общественное движение “Российский общенародный союз” оспаривает конституционность следующих законоположений:

подпункта 25 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которому избирательное объединение – это политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня; при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избиратель-

ным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения; при этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования; указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения;

пункта 1 статьи 36 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях”, согласно которому политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти;

части 1 статьи 25 Закона города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 “Избирательный кодекс города Москвы”, согласно которой на выборах депутатов Московской городской Думы избирательным объединением является политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение политической партии, созданное в городе Москве.

Как следует из представленных материалов, Московская городская избирательная комиссия возвратила общероссийскому общественному движению “Российский общенародный союз” документы по выдвижению кандидатов от названного движения в депутаты Московской городской Думы пятого созыва (письмо секретаря Московской городской избирательной комиссии от 11 августа 2009 года). Указанные действия были признаны соответствующими избирательному законодательству решением Тверского районного суда города Москвы от 6 октября 2009 года, оставленным без изменения судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда (определение от 8 октября 2009 года).

По мнению заявителя, положения подпункта 25 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 1

статьи 36 Федерального закона “О политических партиях” и части 1 статьи 25 Закона города Москвы “Избирательный кодекс города Москвы” противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 3 (части 1 и 3), 13 (часть 4), 19 (части 1 и 2), 30, 32 (часть 2) и 55 (часть 2), поскольку не позволяют общественным объединениям, не являющимся политическими партиями, выдвигать кандидатов в депутаты в органы государственной власти.

Заявитель просит признать подпункт 25 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” неконституционным во всем объеме его нормативного содержания. Между тем приложенными к жалобе правоприменительными актами подтверждается применение в его деле только положения, содержащегося в первом предложении данного подпункта. В остальной части указанный подпункт в деле заявителя не применялся, а потому в этой части его жалоба в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статей 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” не может быть признана допустимой.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа (статья 3, часть 3), закрепляет право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе их право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32, части 1 и 2). При этом Конституция Российской Федерации непосредственно не устанавливает право граждан выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, – такое право вытекает из конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными.

Согласно пункту 3 статьи 10 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года (ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 2 июля 2003 года № 89-ФЗ) кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения; кандидаты и (или) списки кандидатов могут быть выдвинуты также политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституциях, законах.

Конкретизация приведенного положения в российском законодательстве в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 15 (часть 4), 71 (пункты “в”, “к”), 72 (пункт “б” части 1), 76 (части 1 и 2) – обязанность федерального законодателя, обладающего при этом необходимыми дискреционными полномочиями, позволяющими ему решать собственные правотворческие задачи в конкретно-исторических условиях формирования партийно-политической системы Российской Федерации. Федеральный законодатель, в частности, вправе, устанавливая круг субъектов права выдвижения кандидатов (списков кандидатов), дифференцировать его применительно к разным видам выборов.

Вместе с тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в силу которых различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

2.1. Политические партии являются особым видом общественных объединений граждан. Их деятельность непосредственно связана с организацией и функционированием публичной власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего целостность и устойчивость политической системы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 1-П).

Поскольку провозглашенное в преамбуле Конституции Российской Федерации и структурированное в ее статье 3 и ряде иных статей коллективное участие в осуществлении власти в Российской Федерации граждан, составляющих в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то, по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации, именно политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П).

Таким образом, политические партии – при том что они создаются и действуют добровольно, как и иные общественные объединения, в от-

личие от последних объективно предназначены для постоянного профессионального формирования и выражения политической воли многонационального народа Российской Федерации и воплощения ее в решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления. Важным проявлением названного предназначения является постоянное профессиональное участие политических партий в выборах на всех уровнях власти.

2.2. Конституционное предназначение политических партий определяет наделение их особым правовым статусом, отличающим политические партии от иных видов общественных объединений, в том числе в сфере выборов. Это выражается, в частности, в законодательном введении особых требований к политическим партиям, их членам, закреплении за политическими партиями исключительных прав, обязанностей, дополнительных гарантий, распространении на них специфических оснований ответственности. К числу исключительных прав политических партий относится и право выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на выборные должности в органах государственной власти. Данному праву корреспондируют особые условия признания политических партий участвующими в выборах и такое применимое только к ним основание их ликвидации по решению Верховного Суда Российской Федерации, как непринятие политической партией в течение пяти лет подряд участия в выборах (статья 37 Федерального закона “О политических партиях”).

Следовательно, законодательное закрепление за политическими партиями исключительного права выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на выборные должности в органах государственной власти в системе действующего правового регулирования обеспечивает их особое конституционное предназначение и не противоречит конституционному принципу равенства (статья 13, часть 4; статья 19, часть 1). Оно отражает конкретно-исторические условия развития партийно-политической системы страны и не исключает для федерального законодателя возможности в будущем по-иному решить вопрос о субъектах выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на выборные должности в органах государственной власти.

3. Во внимание необходимо принять и то, что принцип политического многообразия (статья 13, часть 3, Конституции Российской Федерации) реализуется в Российской Федерации не только через многопартийность, создание и деятельность партий различной идеологической направленности. Общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, законодательно наделены рядом прав по участию в политической жизни общества, в том числе в выборах.

Так, общественные организации и общественные движения в установленных избирательным законодательством случаях вправе обладать статусом избирательных объединений при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, а также глав муниципальных образований; общественные объединения, не имеющие статуса политической партии, вправе участвовать в формировании избирательных комиссий, проводить предвыборную агитацию (подпункт 25 статьи 2, пункты 1 и 2 статьи 22, пункт 1 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”).

Кроме того, в соответствии с действующим законодательством заявитель, имеющий статус общероссийского общественного движения, вправе преобразовать себя в политическую партию при выполнении требований, предъявляемых федеральным законодателем к политическим партиям (пункты 1, 4 и 5 статьи 11 Федерального закона “О политических партиях”).

Таким образом, вопреки утверждению заявителя, оспариваемые им законоположения не нарушают его конституционные права. В силу этого его жалоба, как не отвечающая требованиям допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, закрепленным в статьях 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы общероссийского общественного движения “Российский общенародный союз”, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 6 июля 2010 г. № 1087-О-О**

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданки Лощининой Натальи Александровны на нарушение
ее конституционных прав пунктом 1.1 статьи 38 Федерального
закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права
на участие в референдуме граждан Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, 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,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи А.Н. Кокотова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданки Н.А. Лощининой,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Н.А. Лощинина оспаривает конституционность пункта 1.1 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, примененного в ее деле территориальной избирательной комиссией Коркинского района Челябинской области и судами общей юрисдикции.

Как следует из представленных материалов, 26 января 2010 года Н.А. Лощинина уведомила территориальную избирательную комиссию Коркинского района Челябинской области о своем выдвижении кандидатом на должность главы Коркинского городского поселения, выборы которого были назначены на 14 марта 2010 года. 28 января 2010 года она представила в избирательную комиссию подписные листы в поддержку своей кандидатуры, а 1 февраля 2010 года обратилась в избирательную комиссию с заявлением о замене представленных ею ранее подписных листов, как оформленных с нарушением требований закона, другими собранными в ее поддержку подписными листами, однако ей в этом было отказано. В тот же день территориаль-

ной избирательной комиссией было принято решение об отказе в регистрации Н.А. Лощининой кандидатом на должность главы городского поселения.

Решением Коркинского городского суда Челябинской области от 5 февраля 2010 года указанное решение территориальной избирательной комиссии и отказ в принятии заявления о замене подписных листов признаны незаконными. Судебная коллегия по гражданским делам Челябинского областного суда 24 февраля 2010 года решение Коркинского городского суда отменила и приняла по делу новое решение – об отказе в удовлетворении требований Н.А. Лощининой.

По мнению заявительницы, пункт 1.1 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 1), 17 (часть 1), 18, 32 (часть 2) и 55 (части 2 и 3), поскольку не допускает замену кандидатом на выборную должность главы муниципального образования представленных им ранее в соответствующую избирательную комиссию подписных листов другими подписными листами, собранными в его поддержку, до принятия указанной комиссией решения о регистрации кандидата, что не позволяет кандидату исправлять ошибки, допущенные при оформлении подписных листов, создавая тем самым несоразмерные ограничения пассивного избирательного права гражданина Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные заявительницей материалы, не находит оснований для принятия ее жалобы к рассмотрению.

Оспариваемый заявительницей пункт 1.1 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” закрепляет, в частности, право кандидата в депутаты, кандидата на выборную должность, избирательного объединения на замену представляемых ими в соответствующую избирательную комиссию документов только в случае их оформления с нарушением требований закона, но не распространяет данное право на подписные листы в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов.

Такое регулирование обусловливается особым назначением подписных листов как избирательных документов, позволяющих выявлять уровень поддержки кандидатов избирателями, необходимый для их регистрации. Оно направлено на обеспечение права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32, часть 2, Конституции Российской

Федерации) при выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов и не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя.

Отсутствие права на замену подписных листов в поддержку выдвижения кандидата после их представления в уполномоченную избирательную комиссию в системе действующего правового регулирования предопределяется необходимостью обеспечения равенства выдвинутых кандидатов, а также проведения качественной проверки избирательной комиссией подписных листов в нормативно установленные сроки. Указанное регулирование в равной мере распространяется на всех кандидатов, которым требуется осуществлять сбор подписей избирателей на соответствующих выборах.

Кроме того, имеются достаточные законодательные гарантии надлежащего осуществления кандидатом, действующим осмотрительно и ответственно, сбора подписей избирателей в свою поддержку, оформления подписных листов и их представления в избирательную комиссию (статьи 33–38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, статьи 18 – 23 Закона Челябинской области от 29 июня 2006 года № 36-ЗО “О муниципальных выборах в Челябинской области”).

В то же время федеральный законодатель вправе внести изменения в действующее регулирование, в частности путем закрепления права кандидата в депутаты (на выборную должность) при выявлении им недостатков в оформлении собранных в его поддержку и представленных в избирательную комиссию подписных листов на замену подписных листов другими до истечения срока представления документов для регистрации кандидата.

Таким образом, оспариваемое законоположение, рассматриваемое во взаимосвязи с другими правовыми нормами, не может расцениваться как нарушающее конституционные права заявительницы. Следовательно, ее жалоба не отвечает критериям допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, установленным статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” и не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Проверка же законности и обоснованности решений правоприменительных органов, принятых по делу заявительницы, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лощининой Натальи Александровны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 19 октября 2010 г. № 1426-О-О

**по жалобе гражданина Болявина Андрея Петровича
на нарушение его конституционных прав подпунктом 5 статьи 2
и пунктом 1.1 статьи 38 Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации”**

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,

рассмотрев по требованию гражданина А.П. Болявина вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.П. Болявин оспаривает конституционность подпункта 5 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, предусматривающего, что для целей данного Федерального закона понятие “адрес места жительства” означает адрес (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), по которому гражданин Российской Федерации зарегистрирован по месту жительства в органах регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Это законоположение оспаривается заявителем во взаимосвязи со статьей 9 Устава (Основного Закона) Рязанской области от 18 ноября 2005 года № 115-ОЗ, закрепляющей административно-территориальное устройство Рязанской области.

Кроме того, заявитель просит проверить конституционность пункта 1.1 статьи 38 указанного Федерального закона, согласно которому при выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение; не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах), в том числе в составе списка кандидатов, и представленные в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 33 данного Федерального закона, а также в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), списка кандидатов и их регистрации, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению; кандидат, избирательное объединение вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона.

Как следует из представленных материалов, решением окружной избирательной комиссии Рыбновского района Рязанской области от 4 февраля 2010 года А.П. Болявину было отказано в регистрации в

качестве кандидата в депутаты Рязанской областной Думы по одномандатному избирательному округу № 5 в порядке самовыдвижения в связи с признанием недействительными более чем 10 процентов подписей избирателей в подписных листах, отобранных для проверки. Решением Рязанского областного суда от 11 февраля 2010 года отказано в удовлетворении заявления А.П. Болявина об отмене указанного решения избирательной комиссии, а также его требования обязать зарегистрировать заявителя в качестве кандидата в депутаты Рязанской областной Думы. Как указал суд, избирательная комиссия действовала в соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, в том числе с пунктом 1.1 его статьи 38 и подпунктом 5 его статьи 2 во взаимосвязи со статьей 9 Устава (Основного Закона) Рязанской области. Суд пришел к выводу, что признание подписей избирателей недействительными являлось правомерным: несмотря на то что в документах, удостоверяющих личность данных граждан (паспортах), при указании адреса их места жительства упоминание о конкретном районе проживания отсутствует, в подписных листах район, в котором проживают избиратели, должен был быть указан.

По утверждению А.П. Болявина, оспариваемые законоположения допускают возможность несовпадения адреса места жительства гражданина и данных его паспорта, а также не позволяют кандидату вносить уточнения и дополнения в подаваемые им в избирательную комиссию подписные листы, что противоречит статьям 2, 18, 19, 32 и 72 Конституции Российской Федерации.

2. В соответствии со статьей 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), а также избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть 2).

В развитие названных конституционных положений был принят Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, статья 2 которого устанавливает значение основных терминов и понятий, употребляемых в этом Федеральном законе. Согласно оспариваемому заявителем подпункту 5 данной статьи адрес места жительства – это тот адрес, по которому гражданин Российской Федерации зарегистрирован по месту жительства в органах регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в преде-

лах Российской Федерации. Таким образом, исходя из буквального смысла приведенной нормы, адрес места жительства должен указываться в подписных листах в том виде, как он отражен в официальных документах, удостоверяющих наличие у гражданина регистрации по месту жительства.

В силу пункта 18 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713) такими документами являются паспорт гражданина Российской Федерации и, в отдельных случаях, свидетельство о регистрации по месту жительства. Закрепленный в подпункте 5 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” общий перечень сведений, образующих понятие адреса места жительства, носит ориентирующий характер. Содержащееся в нем законоположение не означает, что избирательные комиссии, на которые данным Федеральным законом возложена обязанность по обеспечению и защите избирательных прав граждан (пункт 3 статьи 20), должны во всех без исключения случаях требовать указания в подписных листах всех перечисленных в данном перечне сведений, в том числе при отсутствии тех или иных сведений в паспорте гражданина Российской Федерации (свидетельстве о регистрации по месту жительства).

Иное понимание данного законоположения допускало бы невозможность однозначного определения в каждом конкретном случае правильности указания места жительства избирателя, тем самым приводя к нарушению конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, и не отвечало бы требованиям ясности и недвусмысленности правового регулирования.

Следовательно, оспариваемое законоположение ни само по себе, ни во взаимосвязи со статьей 9 Устава (Основного Закона) Рязанской области, которая закрепляет административно-территориальное устройство Рязанской области, не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя.

Что касается пункта 1.1 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, то, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 6 июля 2010 года № 1087-О-О, отсутствие права на замену подписных листов в поддерж-

ку выдвижения кандидата после их представления в уполномоченную избирательную комиссию в системе действующего правового регулирования предопределяется необходимостью обеспечения равенства выдвинутых кандидатов, а также проведения качественной проверки избирательной комиссией подписных листов в нормативно установленные сроки. Введение этой нормы обусловлено особым назначением подписных листов как избирательных документов, позволяющих выявлять уровень поддержки кандидатов избирателями, необходимый для их регистрации, направлено на обеспечение права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32, часть 2 Конституции Российской Федерации) при выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов и не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя.

Проверка же законности и обоснованности правоприменительных решений, вынесенных по делу заявителя, не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктом 2 части первой статьи 43, частями первой и четвертой статьи 71, частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Прекратить производство по жалобе гражданина Болявина Андрея Петровича, поскольку для разрешения вопроса, поставленного заявителем, 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 “Собрании законодательства Российской Федерации” и “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 16 декабря 2010 г. № 1722-О-О**

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Румянцева Геннадия Матвеевича на нарушение его конституционных прав положениями части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 73 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, пункта 19 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, частей первой и третьей статьи 392, части второй статьи 394 Трудового кодекса Российской Федерации, а также частей первой и шестой статьи 152, статей 153 и 195 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

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, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданина Г.М. Румянцева вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Распоряжением председателя Законодательного Собрания Нижегородской области от 10 марта 2009 года гражданин Г.М. Румянцев, являвшийся с 21 июня 2007 года членом избирательной комиссии Нижегородской области с правом решающего голоса, был освобожден от занимаемой должности государственной гражданской службы в аппарате Законодательного Собрания Нижегородской области в связи с сокращением данной должности. От предложенной вакантной должности гражданской службы в том же государственном органе Г.М. Румянцев отказался.

Решением Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода от 15 апреля 2010 года, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, Г.М. Румянцеву было отказано в удовлетворении требований о восстановлении в ранее замещаемой должности граждан-

ской службы, восстановлении срока гражданской службы, выплате единовременного поощрения, взыскании денежной компенсации за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда. При этом суд указал на пропуск Г.М. Румянцевым установленного законодательством срока на обращение в суд и отказал в восстановлении указанного срока ввиду отсутствия на то оснований.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации Г.М. Румянцев оспаривает конституционность следующих законоположений:

части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 73 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе Российской Федерации” во взаимосвязи с пунктом 19 статьи 29 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, поскольку, по его мнению, данные законоположения устанавливают гарантию недопустимости увольнения по инициативе работодателя лица, исполняющего полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, только если это лицо состоит в трудовых отношениях с работодателем, и не распространяются на гражданских служащих, чем противоречат статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 4) и 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации;

частей первой и третьей статьи 392 Трудового кодекса Российской Федерации, устанавливающих сроки обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора, а также возможность восстановления судом сроков, пропущенных по уважительным причинам, и части второй статьи 394 данного Кодекса, согласно которой орган, рассматривающий индивидуальный трудовой спор, принимает решение о выплате работнику среднего заработка за все время вынужденного прогула, поскольку данные нормы нарушают гарантии судебной защиты прав и свобод граждан и не соответствуют статьям 2, 15 (части 1 и 2), 18, 21 (часть 1), 37, 45, 46 (часть 2) и 53 Конституции Российской Федерации;

частей первой и шестой статьи 152 ГПК Российской Федерации о предварительном судебном заседании, а также статей 153 и 195 данного Кодекса о назначении дела к судебному разбирательству и о законности и обоснованности решения суда, поскольку они допускают возможность назначения дела к судебному разбирательству без принятия решения о восстановлении срока обращения в суд, предоставляют суду право устанавливать обстоятельства пропуска срока на обращение в суд одновременно с исследованием иных обстоятельств дела, а также обосновать решение об отказе в иске указанием на факт пропуска ист-

цом срока обращения в суд, чем противоречат статьям 18, 19 (часть 1), 46, 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные Г.М. Румянцевым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

2.1. Вопрос, касающийся запрета на увольнение по инициативе работодателя лица, являющегося членом избирательной комиссии, рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации, который в своих решениях, ссылаясь на Постановление от 20 февраля 1996 года № 5-П, указывал, в частности, что гарантии, предоставляемые членам избирательных комиссий, в том числе в трудовых правоотношениях, не являются их личной привилегией, имеют публично-правовой характер, призваны служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом таких работников именно в силу осуществляемых ими публично значимых полномочий, осаждая их в период исполнения указанных полномочий от необоснованных преследований и способствуя беспрепятственной деятельности избирательных комиссий, их самостоятельности и независимости (определения от 16 января 2007 года № 160-О-П, от 1 июня 2010 года № 840-О-О).

Правовое регулирование, направленное на установление дополнительных гарантий для лиц, выполняющих публично значимые функции в качестве членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, в том числе посредством установления запрета на их увольнение по инициативе работодателя, как следует из Определения от 1 июня 2010 года № 840-О-О, применимо в равной мере ко всем членам избирательных комиссий с правом решающего голоса независимо от характера трудовых (служебных) отношений.

Таким образом, оспариваемые Г.М. Румянцевым положения Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” во взаимосвязи с положением Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права в обозначенном в жалобе аспекте.

2.2. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, статья 392 Трудового кодекса Российской Федерации конкретизирует положение статьи 37 (часть 4) Конституции Российской Федерации о признании права на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения; сроки обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора, предусмотренные

данной нормой, направлены на быстрое и эффективное восстановление нарушенных прав работника; своевременность обращения в суд зависит от волеизъявления работника; пропущенный по уважительным причинам срок может быть восстановлен судом, решающим данный вопрос с учетом всех обстоятельств конкретного дела, а отказ в восстановлении пропущенного срока – обжалован в вышестоящий суд (определения от 20 декабря 2005 года № 482-О, от 17 декабря 2008 года № 1087-О-О, от 5 марта 2009 года № 295-О-О, от 13 октября 2009 года № 1058-О-О и др.).

Что касается части второй статьи 394 Трудового кодекса Российской Федерации, то она направлена на восстановление трудовых прав работника, нарушенных увольнением, признанным судом незаконным.

Таким образом, оспариваемые заявителем положения Трудового кодекса Российской Федерации также не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителя.

2.3. Из права каждого на судебную защиту его прав и свобод, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральным законом (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2005 года № 508-О, от 19 июня 2007 года № 389-О-О и от 15 апреля 2008 года № 314-О-О).

Положения частей первой и шестой статьи 152 и статьи 153 ГПК Российской Федерации, регулирующие порядок проведения предварительного судебного заседания и вынесения определения суда о назначении дела к разбирательству в судебном заседании, а также положения статьи 195 того же Кодекса, возлагающие на суды обязанность по вынесению законных и обоснованных судебных решений, не предполагают их произвольного применения, направлены на обеспечение принятия судом законного и обоснованного решения и конституционные права заявителя, перечисленные в жалобе, также не нарушают.

Проверка же законности и обоснованности решения об увольнении заявителя с гражданской службы, а также судебных актов, принятых в его конкретном деле, не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96

и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Румянцева Геннадия Матвеевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

2011 год

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 7 июля 2011 г. № 15-П

**по делу о проверке конституционности положений
части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах
организации местного самоуправления в Российской Федерации”
и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области
“О муниципальных выборах в Челябинской области”
в связи с жалобами Уполномоченного
по правам человека в Российской Федерации
и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана**

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,

с участием представителя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – кандидата юридических наук Н.В. Васильева, граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонova, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова, представителя Законодательного Собрания Челя-

бинской области и Губернатора Челябинской области – кандидата юридических наук Е.В. Шубиной,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М. Жарковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – Е.А. Борисенко, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А. Васильевой, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – М.В. Гришиной, от Общественной палаты Российской Федерации – В.В. Гриба, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно части 3 статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ) гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации; законом субъекта Российской Федерации уста-

навливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения; в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании; законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Заявители по настоящему делу – граждане И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурман оспаривают конституционность названных законоположений, а также положений статьи 9 Закона Челябинской области от 29 июня 2006 года № 36-ЗО “О муниципальных выборах в Челябинской области”, предусматривающих, что выборы депутатов представительных органов муниципальных образований Челябинской области проводятся с применением одной из следующих избирательных систем – мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов (часть 2); вид применяемой избирательной системы при проведении муниципальных выборов устанавливается уставом муниципального образования (часть 3). Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, который обратился в Конституционный Суд Российской Федерации в защиту прав Ю.А. Гурмана, просит признать противоречащей Конституции Российской Федерации часть 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”.

На основании указанных законоположений в Устав Хомутинского сельского поселения Увельского муниципального района Челябинской области были внесены изменения, в соответствии с которыми ранее применявшаяся мажоритарная система выборов в Совет депутатов – представительный орган данного муниципального образования была заменена пропорциональной избирательной системой с закрытыми списками кандидатов. Заявления И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана, которому было отказано в регистрации кандидатом в депутаты в порядке самовыдвижения на прошедших 11 октября 2009 года выборах в Совет депутатов Хомутинского сельского поселения, о признании Устава Хомутинского сельского поселения недействующим в части перехода к избранию депутатов по правилам пропорциональной избира-

тельной системы с закрытыми списками кандидатов оставлены без удовлетворения решением Увельского районного суда Челябинской области от 28 июня 2010 года. Челябинский областной суд решением от 17 мая 2010 года отказал в удовлетворении заявлений И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана о признании недействующей статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”, сославшись при этом на часть 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Как утверждают заявители, проведение выборов в Совет депутатов Хомутининского сельского поселения на основе пропорциональной избирательной системы не позволило гражданам, не состоящим в политических партиях и не поддерживающим выдвинутые ими списки кандидатов в депутаты, непосредственно реализовать свое право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в выдвижении кандидатур, в том числе своих собственных, и голосовать за них. Следовательно, по их мнению, положения части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”, ставя реализацию права граждан быть избранными в представительный орган местного самоуправления в зависимости от принадлежности к политической партии или, во всяком случае, от поддержки с ее стороны, искажают саму суть местного самоуправления и тем самым несоразмерно ограничивают права и свободы, гарантированные статьями 19 (часть 2), 32 (часть 2), 130 и 131 Конституции Российской Федерации.

По тем же основаниям И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурман оспаривают конституционность статьи 21.1 названного Закона Челябинской области, а также ряда положений Федеральных законов от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (пункт 3.1 статьи 32) и от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации” (подпункт “б” пункта 31 статьи 9 и пункт 4 статьи 12) и Закона Челябинской области от 29 апреля 2010 года № 574-ЗО “О внесении изменений в Закон Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” и Закон Челябинской области “Об избирательных комиссиях в Челябинской области” (пункт 4 статьи 1). Между тем эти законоположения непосредственно в делах заявителей не применялись

и в силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” не могут являться предметом проверки по настоящему делу. Соответственно, в этой части производство по их жалобам, как не отвечающим критерию допустимости, подлежит прекращению на основании пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Таким образом, поскольку, как установлено Конституционным Судом Российской Федерации, заявители связывают нарушение своих прав с применением пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах именно в сельских поселениях, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в соответствии с требованиями статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” являются – применительно к возможности проведения на основе пропорциональной избирательной системы выборов в представительные органы сельских поселений – следующие законоположения:

часть 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части, касающейся правомочия субъекта Российской Федерации устанавливать виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, а также правомочия муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем определять в своем уставе ту избирательную систему, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании; части 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”, предусматривающие возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов, а также правомочие муниципального образования устанавливать в своем уставе один из этих видов избирательных систем.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации многонациональный российский народ, будучи носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосред-

ственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе принципа равенства (статья 32, части 1 и 2; статья 19, части 1 и 2).

Признавая и гарантируя в качестве одной из основ конституционного строя местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти, Конституция Российской Федерации устанавливает, что оно осуществляется гражданами в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, которой органы местного самоуправления управляют самостоятельно (статьи 12 и 130; статья 131, часть 1; статья 132, часть 1).

По смыслу приведенных конституционных положений, право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, которое 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 (статья 17, часть 1, Конституции Российской Федерации), представляет собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина в демократическом обществе и призвано гарантировать каждому гражданину на основе принципа равенства право без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей.

Этим положениям Конституции Российской Федерации корреспондируют положения Европейской хартии местного самоуправления, которая также рассматривает местное самоуправление в качестве одной из основ любого демократического строя и устанавливает в числе демократических стандартов в этой области осуществление права на местное самоуправление советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (статья 3).

2.1. Определяя способы и условия реализации гражданами Российской Федерации гарантированного им Конституцией Российской Феде-

рации права участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, включая право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, законодатель – в силу требований статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – не вправе допускать необоснованных ограничений и искажения самой сути этих прав, с тем чтобы они не утратили свое реальное содержание. Вместе с тем, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 19, 32, 130, 131 и 132, он обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П), что позволяет ему при регламентации избирательных процедур принять решение, от которого зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной.

Европейская хартия местного самоуправления, исходя в том числе из наличия выборных органов как неотъемлемого атрибута местного самоуправления и из таких его отличительных признаков, как максимальная приближенность к населению и масштаб территориальных образований, в которых оно осуществляется, и, соответственно, ориентируясь на организацию преимущественно коммунального (поселенческого) самоуправления, вместе с тем не содержит положений, определяющих допустимость ограничений в использовании на муниципальных выборах какой-либо из избирательных систем, а следовательно, оставляет на усмотрение государства осуществление – с учетом общей природы местного самоуправления – собственного правового регулирования избирательных прав граждан применительно к муниципальным выборам.

Европейский Суд по правам человека также признает за государством значительные пределы усмотрения при регулировании избирательной системы и полагает, что избирательное законодательство конкретной страны должно оцениваться в свете ее политического развития, а потому определенные детали, недопустимые в рамках одной избирательной системы, могут быть оправданы в другой, по крайней мере при условии обеспечения законодательной властью свободного волеизъявления народа (Постановление от 2 марта 1987 года по делу “Матье-Монэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии”).

Использование на муниципальных выборах различных видов избирательных систем, включая пропорциональную, само по себе не свидетельствует об отступлении от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не противоречит

Конституции Российской Федерации и, как показывает мировой опыт, в своей основе совместимо с соответствующими общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе закрепленными Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 25) и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), а также Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, согласно пункту 3 статьи 1 которой право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а законодательное регулирование порядка выборов (избирательные системы) не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер.

Выбор того или иного вида избирательной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур, являясь вопросом политической целесообразности, зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей общественного развития страны на том или ином историческом этапе (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 1995 года № 77-О). Следовательно, законодатель – исходя из того, что свободные и справедливые выборы, в том числе в органы местного самоуправления, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, предполагают необходимость их проведения с разумной периодичностью в условиях состязательности и открытости, – обязан устанавливать такое правовое регулирование в этой области, которое надлежащим образом гарантировало бы избирательные права граждан и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демократических выборов, не допуская искажения результатов волеизъявления избирателей.

При этом законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и предназначенного для осуществления совместной, под свою ответственность деятельности граждан на территории муниципального образования и решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций.

2.2. В соответствии с правовой позицией, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 июля 2007 года № 11-П, содержательной характеристикой демократии, как

она закреплена в Конституции Российской Федерации, являются идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, а сами политические партии представляют собой институт, необходимый для ее функционирования в рамках федеративного правового государства и в формах, установленных Конституцией Российской Федерации; деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы.

Поскольку провозглашенное в преамбуле Конституции Российской Федерации и структурированное в ряде ее статей, прежде всего в статье 3, осуществление власти в Российской Федерации ее гражданами, составляющими в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, именно политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют, по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации, процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии, что, в свою очередь, требует согласованного функционирования избирательной системы и многопартийной политической системы, способной адекватно выражать интересы и потребности общества как в Государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, так и в представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах муниципальных образований.

3. Конституция Российской Федерации, закрепляя самостоятельность местного самоуправления как необходимый элемент его конституционно- правового статуса, одновременно исходит из того, что местное самоуправление должно осуществляться в соответствии с общими принципами его организации, установление которых составляет совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт “н” части 1). При этом регулирование и защиту прав и свобод в сфере местного самоуправления Конституция Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации, по пред-

метам которого принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 71, пункт “в”; статья 76, часть 1), а к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, по предметам которого издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, – защиту этих прав и свобод (статья 72, пункт “б” части 1; статья 76, часть 2).

3.1. Конкретизируя приведенные конституционные положения, Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляет государственные гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, а также общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы его организации, в рамках которых устанавливаются и правовые основы проведения муниципальных выборов, включая возможность использования той или иной избирательной системы.

В соответствии с частью 3 статьи 23 названного Федерального закона (в редакции, введенной Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ) федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации устанавливаются гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов; на законодателя субъекта Российской Федерации возложено также установление видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, а также порядка их применения; выбор же оптимальной избирательной системы для конкретного муниципального образования, под которой понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов, и ее закрепление в уставе данного муниципального образования осуществляются самим местным сообществом.

По смыслу приведенных положений, реализация определенных ими регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов, по общему правилу, связана с необходимостью установления нескольких (альтернативных) видов избирательных систем, из которых местные сообщества самостоятельно выбирают наиболее приемлемую и соответствующую местным условиям избирательную систему и закрепляют ее в своих уставах.

При этом решение законодателя субъекта Российской Федерации во всяком случае должно быть обоснованным и учитывать объективные обстоятельства, влияющие на формирование и развитие муниципальных отношений, что и при отсутствии соответствующего прямого предписания в части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (в редакции Федерального закона от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ) предполагает возможность закрепления в соответствующем законе субъекта Российской Федерации условий, определяющих выбор муниципальным образованием той или иной избирательной системы, таких как вид самого муниципального образования, численность избирателей, число депутатских мандатов, которые должны быть замещены в соответствии с требованиями конкретной избирательной системы, и т.д.

Такое законодательное регулирование, основанное на конституционном разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и не исключающее возможность применения на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы, призвано обеспечивать надлежащие условия для реализации конституционных избирательных прав граждан и в то же время гарантировать самостоятельность местного самоуправления и как таковое не противоречит Конституции Российской Федерации.

3.2. В соответствии с требованиями статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” Закон Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в статье 9 предусматривает возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением любой из трех избирательных систем – мажоритарной, смешанной и пропорциональной и закрепляет право муниципального образования самому определить предпочтительный для него вид избирательной системы, ни один из которых не предполагает отступления от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

То обстоятельство, что беспартийные граждане в случае применения на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы не обладают правом самовыдвижения, не ставит их в неравное положение с гражданами, являющимися членами политических партий, которые в таком случае также не обладают правом самовыдвижения. Поскольку право участвовать в выдвижении кандидатов и списков кандидатов входит в нормативное содержание избирательных прав граждан (подпункт 28 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

ской Федерации”), при пропорциональной избирательной системе за всеми гражданами – как беспартийными, так и членами политических партий – признается право в установленном законом порядке инициировать включение своей кандидатуры в список кандидатов. Исходя из этого Закон Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” предусматривает в статье 21.1, что гражданин, не являющийся членом политической партии, вправе обратиться в любую политическую партию (региональное отделение, иное структурное подразделение) с предложением о своем включении в список кандидатов. Члены политических партий также в установленном законом и партийным уставом порядке вправе добиваться включения своей кандидатуры в список кандидатов, выдвигаемый партией, членами которой они являются. Обращаться в иные партии, в отличие от беспартийных граждан, они не вправе и, как следствие, в случае, если их партия примет решение не участвовать в тех или иных выборах, по сути, не имеют возможности участвовать в выдвижении списков кандидатов.

Такое законодательное регулирование, предоставляющее муниципальному образованию возможность самостоятельно выбрать наиболее предпочтительный для него вид избирательной системы из числа установленных в законе субъекта Российской Федерации (при том что этому выбору обязательно должно предшествовать выявление мнения населения) и учитывающее объективные особенности политического самоопределения граждан, обусловленные их свободным осознанным выбором, согласуется с гарантированной Конституцией Российской Федерации самостоятельностью местного самоуправления и не нарушает равенство избирательных прав граждан.

4. По смыслу статей 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им положений международно-правовых актов, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, принцип свободных и справедливых выборов предполагает, что их проведение в городских, сельских поселениях и на других территориях, где осуществляется местное самоуправление, должно обеспечивать подлинное, без искажения волеизъявление избирателей, выраженное в результатах голосования, – иное ставило бы под сомнение легитимность формирования выборных органов местного самоуправления.

При этом Конституция Российской Федерации исходит из того, что местное самоуправление призвано решать на своей территории возложенные на него задачи с учетом традиционно сложившихся особенностей, обусловленных социально-экономическими, культурными, историческими и другими факторами. Эти задачи, как следует из статьи 2

Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, конкретизирующего конституционные основы местного самоуправления, связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, т.е. составляют компонент повседневной жизни граждан.

Из этого же исходит и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (пункт 2 статьи 1), а также Европейская хартия местного самоуправления, согласно которой право граждан участвовать в управлении публичными делами наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне; существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление (преамбула); под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (статья 3); осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее приближенные к гражданам (статья 4).

В силу присущих ему свойств местное самоуправление открывает более широкие возможности для использования форм непосредственного волеизъявления граждан по сравнению с другими – региональным и федеральным – уровнями публичной власти. В странах, основанных на принципах правовой демократии, непосредственное участие населения муниципального образования (с учетом его небольшой численности) в выборах органов местного самоуправления проявляется не только при голосовании, но и при выдвижении кандидатов в депутаты: на уровне местного самоуправления субъектами избирательного процесса выступают, как правило, функционирующие в рамках местного сообщества территориальные коллективы (общественные организации, профессиональные группы, организации по интересам и т.д.) сообразно их численности, организованности, степени участия в решении вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также граждане индивидуально. Соответственно, и обратная связь депутатов представительных органов муниципальных образований и избравших их граждан более тесная, чем на других уровнях публичной власти.

В государствах, признающих Европейскую хартию местного самоуправления, при использовании пропорциональной избирательной системы на местном уровне наиболее распространенными субъектами из-

бирательного процесса, формирующими корпус кандидатов в депутаты, обычно являются местные (так называемые “ратушные”) партии и общественные объединения. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств также предусматривает возможность выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституциях, законах (пункт 3 статьи 10).

4.1. По смыслу статей 3, 32 и 130 – 132 Конституции Российской Федерации и приведенных положений международно-правовых актов, использование избирательных систем, в том числе пропорциональной, должно осуществляться с учетом особенностей избирательной демократии на муниципальном уровне. Соответственно, на федеральном законодательстве лежит обязанность установить – исходя из требований статей 3 (часть 3), 19 (часть 1), 32, 71 (пункт “в”), 72 (пункт “н” части 1), 76 (части 1 и 2) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации – общедоверальные принципы и пределы допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в той или иной ее разновидности) на выборах представительных органов муниципальных образований в целях обеспечения равенства избирательных прав граждан Российской Федерации, а также справедливого учета голосов избирателей при определении результатов их волеизъявления. В соответствии с федеральными законами “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и “О политических партиях” при применении пропорциональной системы выборов право выдвигать кандидатов и (или) списки кандидатов на выборах в органы государственной власти имеют только политические партии общедоверального уровня, создание же региональных и местных партий, призванных выражать прежде всего местные интересы, не предусмотрено. Тем самым в действующем правовом регулировании политические партии как носители соответствующей публичной функции, по существу, приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, которые могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной и муниципальной власти посредством проведения своих представителей в соответствующие выборные органы.

Применительно к возможности использования пропорциональной избирательной системы в таких муниципальных образованиях, как поселения, это означает соблюдение ряда условий, отвечающих требова-

нию обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления, к которым можно отнести наличие на муниципальном уровне местных отделений политических партий, ставящих своей задачей в том числе участие в осуществлении местного самоуправления, достаточное для формирования списков и поддержки выдвижения кандидатов, включая беспартийных, а также наличие общественных объединений, обладающих правом на участие в избирательном процессе, эффективное партийное функционирование членов местного сообщества и др.

Политические партии, создаваемые в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, призваны обеспечивать интеграцию интересов и потребностей как общества в целом, так и различных его территориальных слоев и групп, отражать которые могут только достаточно крупные политические партии (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П). Между тем на уровне местного самоуправления речь идет преимущественно об интересах и потребностях местного сообщества, которые связаны с повседневной жизнью граждан (жилье, коммунальное обслуживание, общественный транспорт, благоустройство и др.), т.е. требуют от местного самоуправления решения задач локального значения. Следовательно, применение на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы в ее конкретной разновидности должно гарантировать возможно более полное и адекватное реальным предпочтениям избирателей выражение интересов социальных групп, образующих местное сообщество.

4.2. Учитывая, что в муниципальных образованиях могут действовать общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, и что число граждан, не входящих в состав политических партий и не поддерживающих их идеологию, может быть значительным, а кандидаты, включенные в партийные списки, могут не выражать весь спектр локальных интересов местного сообщества, федеральные законы “О политических партиях” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” предусматривают возможность включения в партийные списки кандидатур, предложенных общественными объединениями, не являющимися политическими партиями, по согласованию с политической партией.

Кроме того, пункт 5 статьи 25 Федерального закона “О политических партиях” допускает возможность рассмотрения предложений лиц, не являющихся членами данной политической партии, о включении их кандидатур в соответствующий партийный список кандидатов, а пункт 3.1 статьи 32 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

ской Федерации” обязывает законодателя субъекта Российской Федерации – в случае, если конституцией, уставом, законом субъекта Российской Федерации предусмотрено, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, – предусмотреть гарантии реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами данного представительного органа муниципального образования.

В соответствии с требованиями федерального законодательства статьей 21.1 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” установлено, что каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом и не являющийся членом политической партии, не позднее чем через три дня со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований вправе обратиться в любую политическую партию, ее региональное отделение или иное структурное подразделение с предложением о включении его в список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением; в случае поддержки этой кандидатуры не менее чем десятью членами политической партии (при наличии регионального отделения политической партии указанные члены политической партии должны состоять в данном региональном отделении) она должна быть рассмотрена на заседании постоянно действующего органа политической партии, на конференции или общем собрании ее регионального отделения или иного структурного подразделения.

Право гражданина на обращение в любое избирательное объединение с предложением о своем включении в список кандидатов, выдвигаемый этим избирательным объединением, будучи одной из гарантий осуществления пассивного избирательного права, не предполагает, однако, соответствующую обязанность политического объединения (политической партии) включить этого гражданина в список кандидатов: в данном случае решение целиком зависит от воли соответствующего избирательного объединения (политической партии или ее региональной структуры). Поэтому при использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах особое значение имеет минимизация противоречий между носящим индивидуальный характер пассивным избирательным правом гражданина и соответствующими коллективными правами политических партий общенационального уровня в избирательном процессе.

При таких обстоятельствах закрепление на законодательном уровне применительно к выборам представительных органов местного самоуправления одной лишь пропорциональной избирательной системы в ее существующих параметрах препятствовало бы достижению баланса местных и общегосударственных интересов, поскольку участие в выработке решений представительных органов по вопросам местного значения в сельских поселениях только представителей федеральных политических партий являлось бы неоправданной централизацией через партийные структуры управления на местах, что противоречило бы конституционной сущности местного самоуправления.

Поскольку в системе действующего правового регулирования при проведении выборов с применением пропорциональной избирательной системы выдвигать списки кандидатов могут исключительно политические партии, формируемые на общефедеральном уровне, частью 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляется правомочие субъектов Российской Федерации устанавливать возможность проведения выборов в органы местного самоуправления на основе не только пропорциональной, но и мажоритарной и смешанной избирательных систем. Такой подход отвечает природе местного самоуправления, выраженной в статьях 3, 12, 19 и 130–132 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями Европейской хартии местного самоуправления (преамбула, статьи 3 и 4) и Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (пункт 2 статьи 1 и пункт 3 статьи 10), и позволяет учитывать многообразие видов муниципальных образований и различия между муниципальными образованиями одного вида, прежде всего обусловленные численностью населения и, соответственно, числом депутатов представительного органа, а также другими обстоятельствами.

4.3. Свободные и справедливые выборы обеспечивают действенную реализацию гражданами пассивного и активного избирательного права, а также формирование выборных органов и замещение мандатов на основании подлинной воли избирателей при соблюдении принципа равного избирательного права, в силу которого голоса избирателей имеют равный вес, т.е. одинаково влияют на результат выборов. Это, в частности, обязывает законодателя – если он допускает применение на муниципальных выборах, в том числе на уровне сельских поселений, тех или иных избирательных систем – предусматривать соответствующие гарантии, обеспечивающие справедливое определение результатов

электорального волеизъявления, согласующееся с конституционно-правовой природой выборов.

Пропорциональная избирательная система ориентирована на такое распределение депутатских мандатов, которое основывается на выявленном в результате голосования соотношении голосов, поданных избирателями за соответствующий список кандидатов. В своих конкретных очертаниях она достигает этой цели только в том случае, если число депутатских мандатов, получаемых каждым избирательным объединением (политической партией), будет адекватно полученной им поддержке избирателей. На практике применение пропорциональной и смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательных систем оправдано прежде всего в крупных муниципальных районах и городских округах, представительные органы которых не так малочисленны, как в поселениях. Присутствие в представительных органах депутатов – членов федеральных политических партий позволяет вырабатывать оптимальные решения, отвечающие общегосударственным и региональным интересам, а наличие среди депутатов беспартийных граждан, кандидатуры которых были включены в списки кандидатов либо по их собственной инициативе, либо по инициативе общественных объединений, не позволяет игнорировать собственно местные нужды и потребности населения муниципального образования.

В соответствии со статьей 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств; реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Конкретизируя это предписание, Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” определяет, что отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 19).

На практике передаваемые муниципалитетам государственные полномочия занимают значительное место в деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Во многих случаях затраты на их реализацию достигают третьей части местных бюджетов. Что касается органов местного самоуправления в сельских и городских поселениях, то им государственные полно-

мочия либо вообще не передаются, либо передаются единичные, небольшие по объему работ полномочия. Поэтому в деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, прежде всего в деятельности их представительных органов, оправдано участие федеральных политических партий, которое обеспечивается путем использования на муниципальных выборах элементов пропорциональной избирательной системы. Применение на выборах представительных органов муниципальных районов и городских округов смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательной системы способствует сбалансированному учету в их деятельности государственных и местных интересов.

В отличие от муниципальных районов и городских округов поселения (сельские и городские), которые, как правило, малочисленны по составу населения, в силу объективных закономерностей более приспособлены для самоуправления, нежели крупные муниципальные образования. При этом потенциал личного участия граждан в местных делах, в том числе выборных, в поселениях, прежде всего сельских, с малочисленным населением более высок, чем в муниципальных районах и городских округах, и депутаты их представительных органов находятся в прямых, непосредственных отношениях с избирателями, чему в оптимальной степени соответствует их избрание с применением мажоритарной избирательной системы.

Фактически в сельских и городских поселениях применяется в основном именно мажоритарная избирательная система и скорее в качестве исключения – пропорциональная избирательная система (так, в Челябинской области она установлена лишь в одном поселении), применение которой при небольшом числе депутатских мандатов сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей. Более того, в случае участия в муниципальных выборах значительного числа избирательных объединений использование пропорциональной системы при малом числе депутатских вакансий в представительном органе поселения вообще может сделать невозможным определение результатов выборов и тем самым, по существу, блокировать использование института выборов в качестве высшего непосредственного выражения народовластия.

Поскольку, таким образом, при незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муници-

пального образования правил пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов, что может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти, федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти.

4.4. Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ статья 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” дополнена частью 3.1, согласно которой не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Аналогичное изменение внесено в статью 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (пункт 18).

Такое дополнение, по сути, связано с тем, что применение правил пропорциональной избирательной системы для замещения меньшего числа депутатских мандатов не позволяет обеспечить надлежащие условия для справедливого определения результатов выборов и создает возможность нарушения электорального равенства граждан перед законом. Однако в отношении муниципальных образований, не являющихся муниципальными районами, городскими округами, а именно сельских и городских поселений, надлежащие критерии применения пропорциональной избирательной системы не установлены, при том что часть 6 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в качестве ориентирующей численности депутатов представительного органа поселения указывает, в частности: минимум 7 – при численности населения менее 1000 человек, минимум 10 – при численности населения от 1000 до 10 000 человек. При этом если численность населения сельских поселений в установленных пределах может существенно различаться, то практика, исходя из соображений рациональности уп-

равления и экономии средств местного бюджета на обеспечение функционирования депутатов представительного органа местного самоуправления, как правило, не идет по пути превышения минимальной численности депутатов.

По смыслу части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, пропорциональная избирательная система может применяться не только на уровне муниципального района, городского округа, но и в поселениях (городских и сельских), причем независимо от числа депутатов представительного органа, при том что необходимые гарантии, направленные на устранение риска искажения воли избирателей, выраженной на проводимых на основе пропорциональной избирательной системы выборах в представительные органы поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, федеральным законодателем не установлены. Отсутствуют надлежащие гарантии, связанные с условиями допустимости ее применения, которые в таких случаях обязаны обеспечивать непосредственно субъекты Российской Федерации, и в Законе Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”, предусматривающем в частях 2 и 3 статьи 9 возможность применения пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов на выборах в представительные органы местного самоуправления сельских поселений независимо от численности населения и числа депутатов. Такое правовое регулирование, создающее при проведении выборов на основе пропорциональной избирательной системы в поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов возможность отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, предусматривающие правомочие субъекта Российской Федерации устанавливать виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и

порядок их применения, а также правомочие муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем определять в своем уставе ту избирательную систему, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании, не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения – по своему конституционно-правовому смыслу – связывают возможность проведения выборов в представительные органы сельских поселений на основе пропорциональной избирательной системы с определением в законе субъекта Российской Федерации условий применения того или иного вида избирательной системы в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

2. Признать положения частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”, предусматривающие возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов, а также правомочие муниципального образования устанавливать в своем уставе один из этих видов избирательных систем, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку этими положениями сельским поселениям предоставляется возможность самостоятельно выбрать избирательную систему, наиболее соответствующую местным условиям.

3. Признать положения части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132, в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

4. Признание положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” не соответствующими Конституции Российской Федерации само по себе не означает, что проведенные с применением пропорциональной избирательной системы выборы в Совет депутатов Хомутигинского сельского поселения Увельского муниципального района Челябинской области, в связи с которыми имело место конкретное дело граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана, привели к искажению волеизъявления избирателей.

5. Судебные постановления, принятые по заявлениям граждан Болтушенко Ивана Ивановича и Гурмана Юрия Альбертовича на основании положений, признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

6. Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и настоящим Постановлением, в течение шести месяцев установить обязательные для учета в законодательстве субъектов Российской Федерации при определении условий применения избирательных систем в муниципальных образованиях критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений исходя из числа распределяемых мандатов.

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

8. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в “Российской газете”, “Собрании законодательства Российской Федерации” и официальных изданиях органов государственной власти Челябинской области. Постановление должно быть опубликовано также в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 26 мая 2011 г. № 717-О-О**

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Козлова Евгения Александровича на нарушение
его конституционных прав положением пункта 16 статьи 35
Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных
прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации”**

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, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданина Е.А. Козлова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Е.А. Козлов оспаривает конституционность положения пункта 16 статьи 35 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, устанавливающего, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Как следует из представленных материалов, Е.А. Козлов обратился в Санкт-Петербургский городской суд с требованием о признании абзацев третьего – шестого пункта 24 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 14 ноября 2006 года № 557-83 “О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга “О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга”, устанавливающих методику распределения депутатских мандатов, противоречащими пункту 16 статьи 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Решением

Санкт-Петербургского городского суда от 5 марта 2007 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 августа 2007 года, в удовлетворении требований Е.А. Козлова отказано.

Заявитель утверждает, что оспариваемое им положение по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать такую методику распределения депутатских мандатов на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которая противоречит требованию пропорционального представительства, и не обеспечивает реальную защиту избирательных прав граждан, поскольку предоставляет судам общей юрисдикции право признавать положения закона субъекта Российской Федерации, устанавливающие методику распределения депутатских мандатов, соответствующими федеральному законодательству, ограничиваясь лишь формальной оценкой таких положений. Поэтому он просит признать, что оспариваемое положение противоречит статьям 1 (часть 1), 3 (часть 3), 10, 15 (часть 1), 17 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 45 и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные Е.А. Козловым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

2.1. Оспариваемое положение пункта 16 статьи 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” предоставляет законодателю субъекта Российской Федерации право самостоятельно определять порядок формирования своего законодательного (представительного) органа государственной власти, устанавливая либо пропорциональную, либо пропорционально-мажоритарную избирательную систему. В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 11 марта 2008 года № 4-П и Определении от 17 июня 2008 года № 436-О-О, законодатель субъекта Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должен – с учетом особенностей такого предмета правового регулирования, как формирование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации посредством выборов, – предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан. При этом он связан требованием статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации и во всяком случае не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации

и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более – устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы.

Таким образом, оспариваемое законоположение, вопреки мнению заявителя, не предполагает право субъекта Российской Федерации установить в своем законодательстве методику распределения депутатских мандатов, не согласующуюся с закрепленным федеральным законодателем критерием пропорциональности, и в этом смысле неопределенности не содержит.

2.2. Как следует из жалобы, Е.А. Козлов выражает несогласие с методикой распределения депутатских мандатов, применяемой на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, не оспаривая при этом положения законодательства Санкт-Петербурга, вводящие данную методику. Сам же по себе пункт 16 статьи 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” методику распределения депутатских мандатов, используемую на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, не определяет, а содержит общее правило о формировании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на основе одной из допустимых избирательных систем, которое не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя в указанных им аспектах.

При этом, как подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 марта 2000 года № 4-П, суды при осуществлении защиты избирательных прав, руководствуясь принципом народовластия и конституционным требованием о равенстве избирательных прав граждан, не вправе ограничиваться формальной оценкой соответствия закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации нормам федерального законодательства, а должны по каждому рассматриваемому ими делу реально обеспечивать эффективное восстановление в избирательных правах.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Козлова Евгения Александровича, поскольку она не отвечает требо-

ваниям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 29 сентября 2011 г. № 1296-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение его
конституционных прав пунктом 1 статьи 25 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации” и частью 4
статьи 25 Закона Воронежской области “Избирательный кодекс
Воронежской области”**

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, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданина Г.М. Хрипунова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Г.М. Хрипунов оспаривает конституционность пункта 1 статьи 25 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основ-

ных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, в силу которого окружные избирательные комиссии формируются в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам и их полномочия при этом могут возлагаться на иные избирательные комиссии, а также части 4 статьи 25 Закона Воронежской области от 27 июня 2007 года № 87-ОЗ “Избирательный кодекс Воронежской области”, согласно которой по решению Избирательной комиссии Воронежской области окружные избирательные комиссии по выборам депутатов областной Думы могут не создаваться, при этом исполнение полномочий окружной избирательной комиссии возлагается на территориальную комиссию.

Как следует из представленных материалов, при организации выборов депутатов Воронежской областной Думы пятого созыва, проведенных в 2010 году, решением Избирательной комиссии Воронежской области полномочия окружной избирательной комиссии по одному из избирательных округов, включавшему территории Верхнехавского, Рамонского и Эртильского районов Воронежской области, были возложены на уже сформированную Территориальную избирательную комиссию Верхнехавского района.

Г.М. Хрипунов обжаловал указанное решение Избирательной комиссии Воронежской области в Воронежский областной суд, решением которого, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, в удовлетворении требований было отказано.

По мнению заявителя, положения пункта 1 статьи 25 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и части 4 статьи 25 Закона Воронежской области “Избирательный кодекс Воронежской области”, допуская возможность возложения полномочий окружных избирательных комиссий на иные избирательные комиссии и не определяя их конкретно, создают препятствия участию граждан в формировании окружных избирательных комиссий и членству в них с правом решающего голоса, нарушают конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а потому не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 3 (части 3 и 4), 18, 19, 32 (часть 2), 55.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные Г.М. Хрипуновым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

В соответствии с пунктом 1 статьи 25 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и частью 4 статьи 25 Закона Воронежской области “Избирательный кодекс Воронежской области” полномочия окружных избирательных комиссий могут быть возложены на иные избирательные комиссии, в том числе на территориальную комиссию. Данные законоположения, направленные на оптимизацию деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов и способствующие снижению бюджетных расходов на организацию избирательных кампаний, не связывают членство гражданина в избирательной комиссии с фактом его проживания на соответствующей территории, вследствие чего они не исключают возможности членства с правом решающего голоса в территориальной избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии, любого гражданина и тем самым не ставят юридические возможности граждан в реализации права на участие в деятельности таких территориальных избирательных комиссий в зависимость от места жительства указанных граждан.

Следовательно, оспариваемые нормативные положения пункта 1 статьи 25 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и части 4 статьи 25 Закона Воронежской области “Избирательный кодекс Воронежской области”, вопреки мнению заявителя, препятствий участию граждан в деятельности избирательных комиссий в качестве их членов с правом решающего голоса не создают, а потому не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

Проверка же законности и обоснованности решений избирательных комиссий и судов общей юрисдикции не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича, поскольку она не отвечает требовани-

ям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 8 декабря 2011 г. № 1629-О-О

**по жалобам граждан Кондратковой Татьяны Алексеевны
и Скоркина Андрея Валерьевича, а также Уполномоченного
по правам человека в Российской Федерации на нарушение
конституционных прав указанных граждан положениями пунктов 4
и 5 статьи 27 Закона города Санкт-Петербурга “О выборах
депутатов муниципальных советов внутригородских
муниципальных образований Санкт-Петербурга”**

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, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи К.В. Арановского, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалоб граждан Т.А. Кондратковой и А.В. Скоркина, а также Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации,

установил:

1. В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане Т.А. Кондраткова и А.В. Скоркин, а также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации оспаривают консти-

туционность положений пунктов 4 и 5 статьи 27 Закона города Санкт-Петербурга от 14 ноября 2008 года № 681-118 “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга”, устанавливающих правила проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата.

Как следует из представленных материалов, решением от 29 января 2009 года № 13-1 избирательная комиссия внутригородского муниципального образования города Санкт-Петербурга – муниципального округа “Гагаринское” отказала Т.А. Кондратковой в регистрации в качестве кандидата в депутаты муниципального совета этого муниципального образования, в том числе ввиду признания недостоверными 25 из 48 представленных ею подписей избирателей. Решением от 30 января 2009 года № 14-1 та же комиссия отказала А.В. Скоркину в регистрации в качестве кандидата в депутаты этого муниципального совета, признав недостоверными 20 из 48 представленных им подписей избирателей. Основанием признания подписей недостоверными послужили заключения специалистов Экспертно-криминалистического центра ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, пришедших к выводу о том, что указанные подписи выполнены не избирателями, поименованными в подписных листах, а иными лицами, в том числе с подражанием подписи.

Решениями от 9 и 16 февраля 2009 года, оставленными без изменения судом кассационной инстанции, Московский районный суд города Санкт-Петербурга отказал Т.А. Кондратковой и А.В. Скоркину в удовлетворении требований о признании названных решений избирательной комиссии незаконными. При этом суд отказал в удовлетворении ходатайств заявителей о вызове в судебное заседание тех избирателей, чьи подписи были признаны недостоверными, поскольку их недостоверность надлежащим образом подтверждена заключениями экспертов, привлеченных избирательной комиссией к проверке. Суды обеих инстанций посчитали, что Законом города Санкт-Петербурга “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга” установлен специальный порядок признания подписей избирателей недостоверными – на основании заключения эксперта, а возможность проверки их достоверности посредством допроса в судебном заседании самих избирателей законом не предусмотрена. Суд первой инстанции также принял во внимание, что о назначении судебно-почерковедческой экспертизы заявители не ходатайствовали.

По мнению заявителей, порядок проверки достоверности и признания подписей избирателей в подписных листах недостоверными и недействительными, установленный пунктами 4 и 5 статьи 27 Закона города Санкт-Петербурга “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга” – в их нормативном единстве, а также в смысле, какой им придает правоприменительная практика, – исключает возможность оспорить в суде заключение эксперта, использовав показания самих избирателей, а также позволяет суду, не проверяя обоснованность заключения, довольствоваться самим фактом его наличия, при том что на проведение экспертизы подписей избирателей в данном случае не распространяются правила Федерального закона от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ “О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации”. Тем самым, полагают заявители, нарушаются пассивное избирательное право и право на судебную защиту, закрепленные статьями 32 (часть 2) и 46 Конституции Российской Федерации, а также требования ее статей 130 и 131.

2. Признавая в числе основ конституционного строя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления и гарантируется правом на судебную защиту (статья 12; статья 130 часть 2; статья 133). Право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления входит в конституционно-правовой статус граждан и призвано, в свою очередь, гарантировать на основе принципа равенства право участвовать в местном самоуправлении без дискриминации и без необоснованных ограничений. Изложенному отвечают положения Европейской хартии местного самоуправления, относящие местное самоуправление к основам демократического строя и устанавливающие среди демократических стандартов осуществление права на местное самоуправление советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (статья 3).

По смыслу статей 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации и соотносимых с ними положений международно-правовых актов, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, принцип свободных и справедливых выборов предполагает, что их проведение на территориях, где осуществляется местное самоуправление, должно обеспечивать подлинное волеизъявление избирателей, выраженное в результатах голосования; иное ставило бы под сомнение легитимность образо-

вания выборных органов местного самоуправления; в силу требований статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации при издании законов, определяющих способы и условия осуществления конституционного права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, включая право избирать и быть избранным в его органы, недопустимо устанавливать необоснованные ограничения, искажая саму суть этих прав (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 15-П).

Кроме того, согласно статье 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, из чего во взаимосвязи с положениями статьи 17 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации следует, что право на судебную защиту относится к основным и неотчуждаемым и предполагает наличие гарантий, которые позволяли бы использовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости; государство обязано обеспечить осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной; эта обязанность вытекает из общепризнанных принципов и норм международного права, закрепленных, в частности, статьями 8 и 29 Всеобщей декларации прав человека, а также статьей 2 (пункт 2 и подпункт “а” пункта 3) Международного пакта о гражданских и политических правах (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 1998 года № 5-П, от 16 марта 1998 года № 9-П).

2.1. В соответствии с статьей 27 Закона города Санкт-Петербурга “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга” для проверки соблюдения порядка выдвижения кандидатов, сбора подписей избирателей и оформления подписных листов, достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей окружная избирательная комиссия может своим решением создавать рабочие группы из числа членов окружной избирательной комиссии и привлеченных специалистов. К такой проверке могут привлекаться эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, специализированных организаций, осуществляющих учет населения Российской Федерации, а также иных государственных органов. Заключение экспертов, изложенные в ведомостях проверки подписных листов, могут служить основанием для признания недостоверными, недействительными подписей избирателей (пункт 4); подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом, признается недостоверной на основании письменного заклю-

чения эксперта, привлеченного к проверке в соответствии с пунктом 4 (пункт 5).

Приведенные законоположения не устанавливают (и не могут устанавливать) правила доказывания в гражданском судопроизводстве, включая производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: статья 71 (пункт “о”) Конституции Российской Федерации относит гражданско-процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации, по предметам которого принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы (статья 76, часть 1), но не законы субъектов Российской Федерации.

Следовательно, эти законоположения сами по себе не препятствуют ни вызову в суд свидетелей, ни их допросу, ни совершению иных процессуальных действий по доказыванию или оценке и проверке доказательств, включая заявление ходатайств и назначение судебных экспертиз.

Кроме того, предусматривая наличие заключения эксперта, привлеченного избирательной комиссией, в качестве обязательного условия признания подписей избирателей недостоверными и определяя его как необходимое в отдельных случаях либо возможное условие признания подписей недействительными, эти законоположения устанавливают правила принятия соответствующих решений избирательными комиссиями, а не судом. Согласно пункту 4 статьи 27 Закона города Санкт-Петербурга “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга” заключения экспертов, изложенные в ведомостях проверки подписных листов, могут служить основанием для признания недостоверными, недействительными подписей избирателей именно избирательной комиссией.

Из приведенного законоположения, вместе с тем, не следует, что заключение эксперта само по себе может предрешать дисквалификацию подписей избирателей. По его буквальному смыслу, заключение эксперта может служить основанием для решения избирательной комиссии о недействительности и (или) недостоверности подписей избирателей, но не предопределяет это решение. Тем более оспариваемые законоположения не предопределяют доказательственную силу такого заключения для суда и не делают это заключение неопровержимым.

2.2. Заявители усматривают нарушение конституционных прав, помимо прочего, в том, что оспариваемые законоположения позволяют экспертам, привлеченным избирательной комиссией, делать произвольные выводы, за которые не установлена ответственность, поскольку на выполняемую ими проверку подписей не распространяются,

в частности, правила Федерального закона “О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации”.

Действительно, положения этого Федерального закона на отношения, связанные с проверкой избирательными комиссиями подписей избирателей, не распространяются, что подтверждает и судебная практика (абзац первый пункта 30 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 “О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”). Названный Федеральный закон, согласно его преамбуле, определяет правовую основу, принципы организации и основные направления государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве, а производство судебной экспертизы с учетом особенностей отдельных видов судопроизводства регулирует соответствующее процессуальное законодательство Российской Федерации. Избирательные комиссии, однако, правосудия не осуществляют и, следовательно, судебную экспертизу назначать не вправе. Соответственно, и правила судопроизводства и проведения судебных экспертиз не относятся к деятельности эксперта, привлеченного избирательной комиссией к проверке достоверности подписей избирателей.

2.3. Из этого, между тем, не следует, что решение комиссии об отказе в регистрации кандидата, как и заключение, которым обоснован вывод о недостоверности или недействительности подписей избирателей, не могут быть оценены судом. Напротив, пункт 7 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” прямо допускает повторную проверку судом подписных листов. При разрешении соответствующего спора суд не должен ограничиваться формальным установлением фактов, поскольку это умаляло бы закрепленное статьей 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации право на судебную защиту и противоречило бы требованию реального обеспечения прав и свобод граждан правосудием (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 года № 7-П и от 3 ноября 1998 года № 25-П, определения от 8 февраля 2011 года № 130-О-О, от 7 июня 2011 года № 767-О-О и др.). При этом суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств, и никакие доказательства не имеют для него заранее установленной силы (части первая и вторая статьи 67 ГПК Российской Федерации).

Оспариваемые законоположения, в частности, не отменяют право суда заслушать в судебном заседании эксперта, привлеченного комис-

сией в порядке пункта 4 статьи 27 Закона города Санкт-Петербурга “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга”, и оценить объективность и обоснованность выводов, изложенных в его заключениях (ведомостях проверки).

К тому же, правила допустимости доказательств не относят заключение эксперта, привлеченного избирательной комиссией, к тем средствам доказывания, которые в силу статьи 60 ГПК Российской Федерации исключают подтверждение обстоятельств дела другими доказательствами. Ни процессуальный закон, ни тем более оспариваемые законоположения не исключают при рассмотрении дел об оспаривании решений избирательных комиссий назначения судебной экспертизы (хотя и не обязывают суд к ее назначению по каждому делу и каждому ходатайству о ее проведении).

Конституционный Суд Российской Федерации не вправе оценивать, имелись ли у Московского районного суда Санкт-Петербурга основания и возможность, не допуская злоупотребления заявителями правом на судебную защиту и соблюдая установленные для разрешения избирательных споров процессуальные сроки, назначить судебно-почерковедческую или иную экспертизу по делам Т.А. Кондратовой и А.В. Скоркина. Кроме того, как следует из представленных ими материалов, ходатайств о проведении судебно-почерковедческой экспертизы в суде они не заявляли, а это лишает оснований их довод о том, что оспариваемые законоположения воспрепятствовали суду в ее назначении.

2.4. Таким образом, сами по себе положения пунктов 4 и 5 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга” неопределенности относительно их соответствия статьям 32 (часть 2), 46, 130 и 131 Конституции Российской Федерации не содержат. У Конституционного Суда Российской Федерации нет оснований и для вывода о том, что правоприменительная практика, которая придавала бы этим положениям иной, нежели их буквальный, смысл, действительно сложилась.

Проверка же решений, постановленных судами по делам Т.А. Кондратовой и А.В. Скоркина, означала бы оценку их законности и обоснованности, что не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

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

определил:

1. Признать жалобы граждан Кондратковой Татьяны Алексеевны и Скоркина Андрея Валерьевича, а также Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями 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 данным жалобам окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 8 декабря 2011 г. № 1794-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Волчева Евгения Георгиевича на нарушение его
конституционных прав пунктом 4 статьи 4, пунктом 2 статьи 16,
пунктами 4 и 17 статьи 17 Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации”, пунктами 1 и 2 статьи 5, пунктами 2
и 6 статьи 16 Уставного закона Калининградской области “О выборах
депутатов Калининградской областной Думы”, пунктами 1 и 4
статьи 5, пунктами 1, 2 и 6 статьи 11 Закона Калининградской области
“О муниципальных выборах в Калининградской области”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председа-
теля В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бон-

даря, 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, 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 гражданина Е.Г. Волчева,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Е.Г. Волчев оспаривает конституционность ряда положений Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, предусматривающих, что:

активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа (пункт 4 статьи 4);

регистрация (учет) избирателей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа; основанием для регистрации (учета) избирателей на территории муниципального образования является факт нахождения места жительства (в отношении вынужденных переселенцев – факт временного пребывания) избирателей на соответствующей территории; указанный факт устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (пункт 2 статьи 16);

основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных законом, – факт временного пребывания гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права) либо наличие у гражданина открепительного удостоверения; факт нахождения места жительства или временного пребывания гражданина на территории определенного избирательного участка устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных зако-

ном, – другими уполномоченными на то органами, организациями и должностными лицами (пункт 4 статьи 17);

законом может быть предусмотрено, что избиратели, не имеющие регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, решением участковой комиссии могут быть включены в список избирателей на избирательном участке, образованном или определенном решением вышестоящей комиссии для проведения голосования этих избирателей, по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию не позднее чем в день голосования (пункт 17 статьи 17).

Заявитель также подвергает сомнению конституционность пунктов 1 и 2 статьи 5, пунктов 2 и 6 статьи 16 Уставного закона Калининградской области от 29 сентября 2010 года № 497 “О выборах депутатов Калининградской областной Думы” и пунктов 1 и 4 статьи 5, пунктов 1, 2 и 6 статьи 11 Закона Калининградской области от 18 марта 2008 года № 231 “О муниципальных выборах в Калининградской области”, которые воспроизводят оспариваемые им положения Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” применительно к проводимым на территории данного субъекта Российской Федерации выборам депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти и представительных органов муниципальных образований.

Как следует из представленных материалов, Е.Г. Волчев, проживающий в городе Калининграде и не имеющий регистрации по месту жительства, 13 марта 2011 года обратился в участковую избирательную комиссию № 289 города Калининграда для участия в голосовании на проходивших в этот день выборах депутатов Калининградской областной Думы и окружного Совета депутатов города Калининграда. В обоснование наличия активного избирательного права и необходимости включения в списки избирателей им были представлены паспорт гражданина Российской Федерации, в котором отсутствовали сведения о регистрации по месту жительства, и свидетельство о временной регистрации с 16 декабря 2010 года по 16 декабря 2011 года по месту пребывания по адресу, находящемуся в границах избирательного участка № 289.

Председатель участковой избирательной комиссии № 289 отказал ему во включении в список избирателей и реализации активного избирательного права на указанных региональных и муниципальных выборах, сославшись на то, что Е.Г. Волчев не имеет регистрации по месту жительства. Данный отказ был обжалован Е.Г. Волчевым в Калининград – Центральную территориальную избирательную комиссию и Избирательную комиссию Калининградской области, которые своими решениями подтвердили законность действий председателя указанной

избирательной комиссии и оставили соответствующие жалобы без удовлетворения.

Решением Центрального районного суда города Калининграда от 12 мая 2011 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Калининградского областного суда от 29 июня 2011 года, Е.Г. Волчеву было отказано в удовлетворении исковых требований о признании незаконными действий председателя участковой избирательной комиссии № 289, решений Калининград – Центральной территориальной избирательной комиссии и Избирательной комиссии Калининградской области и взыскании с ответчиков солидарно компенсации морального вреда в размере 500 000 рублей. При этом выводы о правомерности указанных действий и решений суды мотивировали тем, что согласно федеральным законам и законам Калининградской области активным избирательным правом на проводимых в Калининградской области выборах законодательного (представительного) органа государственной власти и муниципальных выборах обладают только граждане, имеющие регистрацию по месту жительства на соответствующей территории.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения служат основанием для исключения из числа избирателей на региональных и муниципальных выборах в Калининградской области граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, но фактически проживающих на территории, где проводятся соответствующие выборы, что подтверждается наличием у них регистрации по месту пребывания, и тем самым противоречат статьям 2, 4 (часть 2), 15 (части 1, 2 и 4), 17–19, 27, 32 (части 1, 2 и 3), 45 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, а также Международному пакту о гражданских и политических правах (статья 25) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1).

2. По смыслу статей 1, 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им и являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации положений Всеобщей декларации прав человека (статья 21), Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), Европейской хартии местного самоуправления (статья 3) и Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (статья 1), существо и реальное содержание конституционного права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления образу-

ет признаваемая и гарантируемая Российской Федерацией как демократическим правовым государством возможность добровольного участия граждан в формировании органов народного представительства на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

При этом всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый гражданин Российской Федерации имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а государство может и, по сути, должно определять порядок и условия реализации активного и пассивного избирательного права с учетом того, что непосредственно Конституцией Российской Федерации (статья 32, часть 3) в обладании данным конституционным правом отказано только гражданам, признанным судом недееспособными, а также содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда.

Осуществляя на основании статей 71 (пункт “в”), 72 (пункт “н” части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации соответствующее правовое регулирование, федеральный законодатель должен обеспечивать соблюдение конституционных принципов и норм, в том числе относящихся к условиям и пределам допустимых ограничений прав и свобод граждан, и не вправе отменять или умалять право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, представляющее собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина в демократическом обществе и призванное обеспечить каждому гражданину на основе принципа равенства без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право быть полноправным субъектом народовластия и осуществлять его совместно с другими гражданами Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 11 июня 2002 года № 10-П, от 9 ноября 2009 года № 16-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 7 июля 2011 года № 15-П и др.).

3. Законодательной основой регулирования отношений, связанных с реализацией конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, является Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, имеющий прямое действие и подлежащий применению на всей территории Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 1).

В соответствии с данным Федеральным законом гражданин участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного

права при тайном голосовании (пункт 1 статьи 3); право избирать имеет гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет (пункт 1 статьи 4); избирателем, т.е. гражданином, обладающим активным избирательным правом, является совершеннолетний гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа (подпункт 18 статьи 2; пункт 4 статьи 4); гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, включается в список избирателей только на одном избирательном участке (пункт 10 статьи 17).

Применительно к участию граждан в выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления это означает, что каждый гражданин, проживающий на территории, где проводятся такие выборы, признается избирателем и имеет право проголосовать на них в том избирательном округе, где расположено место его жительства, и только на одном из избирательных участков, образованных в данном округе.

Такое законодательное регулирование активного избирательного права обусловлено необходимостью обеспечения устойчивой взаимосвязи избираемых органов государственной и муниципальной власти с населением соответствующего публично-правового образования, способствует ответственному волеизъявлению избирателей на выборах и само по себе не может служить основанием для исключения гражданина, проживающего на территории, где проводятся выборы, из числа избирателей и лишения его возможности голосования.

3.1. Регистрация (учет) избирателей в Российской Федерации, которой подлежат все граждане, обладающие активным избирательным правом, осуществляется в соответствии со статьей 16 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Положением о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации (утверждено постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 ноября 1997 года № 134/973-П). Целями такой регистрации (учета) являются идентификация граждан в качестве избирателей, участников референдума применительно к соответствующей территории, формирование сведений об избирателях, участниках референдума и обеспечение установления численности избирателей, участников референдума на территории муниципального образования, субъекта Российской Федерации, Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации.

Согласно пункту 2 статьи 16 названного Федерального закона и пункту 2.4 Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации гражданин включается в число избирателей, участников референдума на соответствующей территории в связи с регистрацией органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев – по месту временного пребывания) на этой территории. Персональные сведения о гражданах, включенных в число избирателей, участников референдума, образуют базу данных Регистра избирателей, участников референдума и в соответствии с пунктом 5.2 названного Положения используются при подготовке списков избирателей.

Основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства (в случаях, предусмотренных законом, – факт временного пребывания) на территории этого участка либо наличие у гражданина открепительного удостоверения. При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 17 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” данный факт устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3.2. Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”, статья 3 которого устанавливает, что территориальный регистрационный учет вводится в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом (часть первая); граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации (часть вторая).

Соблюдение гражданами правил регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства позволяет без каких-либо осложнений определить жилое помещение, с которым они связывают реализацию своего права на свободу выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, и тем самым препятствует возникновению ситуаций, затрудняющих достоверное установление места жительства (пребывания) граждан и, как следствие, осуществление принадлежащих им прав и свобод и возложенных на них обязанностей.

За неисполнение требований регистрационного учета граждане несут ответственность в соответствии со статьей 10 Закона Российской Федерации “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”. Вместе с тем нарушение правил регистрации само по себе не должно влечь за собой таких последствий, которые затрагивали бы содержание конституционных прав и свобод граждан и (или) создавали бы непреодолимые препятствия для их реализации.

Соответственно, отсутствие у совершеннолетнего гражданина регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации не означает утрату им активного избирательного права, не может служить безусловным основанием для невключения его в списки избирателей в том избирательном округе и на том избирательном участке, в границах которых он фактически проживает, и отказа в голосовании на выборах, в том числе в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Если гражданин по тем или иным причинам не исполнил возложенную на него обязанность регистрации по месту жительства и, как следствие, не был включен в список избирателей, он в соответствии с пунктом 16 статьи 17 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” вправе обратиться в участковую избирательную комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, которая в течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования обязана проверить сообщенные им сведения и представленные документы, в том числе о регистрации по месту пребывания, и внести его в список избирателей либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения. Решение участковой избирательной комиссии об отказе во включении в список избирателей может быть обжаловано гражданином в вышестоящую избирательную

комиссию или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования – немедленно. При этом в случае принятия решения об удовлетворении жалобы (заявления) участковой избирательной комиссией должно быть немедленно произведено соответствующее исправление в списке избирателей.

На такой подход к регистрации (учету) избирателей и составлению списков избирателей ориентируют избирательные комиссии и суды не только федеральное законодательство, но и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, нормы которой (статья 2; подпункт “д” пункта 2 статьи 19) возлагают на Российскую Федерацию, равно как и на другие государства-участники, обязательство гарантировать каждому гражданину, достигшему установленного возраста, право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления и осуществлять регистрацию (учет) избирателей на основе законодательно определенной недискриминационной и действенной процедуры, предусматривающей такие параметры регистрации (учета), как возраст, гражданство, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина. Это, по существу, означает недопустимость закрепления в национальном законодательстве каких-либо иных условий, препятствующих участию в выборах лиц, обладающих активным избирательным правом.

3.3. Подтверждением того, что граждане, не имеющие регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, вправе участвовать в выборах в качестве избирателей, является и положение пункта 17 статьи 17 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которому законом может быть предусмотрено, что такие граждане решением участковой избирательной комиссии могут быть включены в список избирателей на избирательном участке, образованном или определенном решением вышестоящей избирательной комиссии для голосования этих избирателей, по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию не позднее чем в день голосования.

Из приведенного законоположения следует, что федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации, регулирующим подготовку и проведение конкретных видов выборов, в качестве дополнительной гарантии избирательных прав граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, может

закрепляться необходимость образования или определения избирательных участков, специально предназначенных для организации голосования этой категории избирателей.

По смыслу статей 72 (пункт “б” части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации и в силу прямого указания Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (пункт 3 статьи 1), установление законами субъектов Российской Федерации дополнительных гарантий избирательных прав граждан не является обязанностью органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, а потому они вправе воздержаться от реализации полномочия, предоставленного им пунктом 17 статьи 17 данного Федерального закона. Однако отсутствие в законе субъекта Российской Федерации положений об образовании или определении избирательных участков для проведения голосования граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации (как это имело место на выборах депутатов Калининградской областной Думы и окружного Совета депутатов города Калининграда 13 марта 2011 года), не может служить препятствием для включения таких граждан в списки избирателей для голосования на тех избирательных участках, в границах которых расположено их место жительства, в случае, если проживание на соответствующей территории подтверждается регистрацией по месту пребывания.

4. Таким образом, оспариваемые заявителем положения Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в системе действующего правового регулирования не препятствуют гражданам, не имеющим регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, но проживающим на территории, где проводятся соответствующие выборы, что подтверждается наличием у них регистрации по месту пребывания, участвовать в качестве избирателей в голосовании на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и тем самым не нарушают конституционные права и свободы заявителя.

Поскольку положения Уставного закона Калининградской области “О выборах депутатов Калининградской областной Думы” и Закона Калининградской области “О муниципальных выборах в Калининградской области”, конституционность которых также оспаривается в жалобе Е.Г. Волчева, воспроизводят оспариваемые им положения Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, они тоже не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права.

Данным выводом не подвергается сомнению полномочие законодателя внести изменения в порядок регистрации (учета) избирателей и составления списка избирателей, а также установить необходимые гарантии, исключающие возможность неоднократного голосования граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, на одних и тех же региональных и муниципальных выборах или иного злоупотребления с их стороны активным избирательным правом вопреки требованиям статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Оценка же законности действий и решений избирательных комиссий и судов общей юрисдикции предполагает исследование фактических обстоятельств конкретного дела заявителя и к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она закреплена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, не относится.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волчева Евгения Георгиевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 8 декабря 2011 г. № 1808-О-О**

по жалобе гражданина Родионова Николая Александровича на нарушение его конституционных прав положениями части 6 статьи 2, части 2.1 статьи 3, статьи 13 Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае”, пункта 3 статьи 32, пункта 2.1 статьи 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункта 2 статьи 3, пункта 5.1 статьи 25 Федерального закона “О политических партиях”

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, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи Л.М. Жарковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданина Н.А. Родионова,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Н.А. Родионов оспаривает конституционность положений части 6 статьи 2, части 2.1 статьи 3 и статьи 13 Закона Ставропольского края от 26 июня 2008 года № 37-кз “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае” (в редакции Закона Ставропольского края от 12 мая 2010 года № 28-кз) в системной связи с положениями пункта 3 статьи 32 и пункта 2.1 статьи 35 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, а также пункта 2 статьи 3 и пункта 5.1 статьи 25 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях”.

1.1. Закон Ставропольского края от 26 июня 2008 года № 37-кз “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного само-

управления в Ставропольском крае” в редакции Закона Ставропольского края от 12 мая 2010 года № 28-кз предусматривал, что:

выборы в органы местного самоуправления в Ставропольском крае проводятся по единому избирательному округу, границы которого совпадают с границами муниципального образования; допущенными к распределению депутатских мандатов признаются зарегистрированные по единому избирательному округу списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и за эти списки в совокупности было подано более 60 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании (часть 6 статьи 2);

уставом городского поселения с численностью избирателей до 50 тысяч включительно определяется избирательная система, применяемая при проведении выборов депутатов представительного органа этого муниципального образования, установленная либо частью 1 (мажоритарная система по одномандатным избирательным округам), либо частью 2 (мажоритарная система по многомандатным избирательным округам), либо частью 3 статьи 2 (мажоритарная система по одномандатным и многомандатным избирательным округам) данного Закона; если уставом городского поселения такая избирательная система не определена, то при проведении выборов депутатов представительного органа этого муниципального образования применяется избирательная система, установленная частью 1 статьи 2 (мажоритарная система по одномандатным избирательным округам) данного Закона (часть 2 статьи 3);

уставом городского поселения с численностью избирателей свыше 50 тысяч определяется избирательная система, применяемая при проведении выборов депутатов представительного органа этого муниципального образования, установленная либо частью 5 (пропорциональная система с процентным барьером, равным 7 процентам), либо частью 6 статьи 2 (пропорциональная система с процентным барьером, равным 5 процентам) данного Закона; если уставом городского поселения такая избирательная система не определена, то при проведении выборов депутатов представительного органа этого муниципального образования применяется избирательная система, установленная частью 6 статьи 2 (пропорциональная с процентным барьером, равным 5 процентам) данного Закона (часть 2.1 статьи 3);

каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом и не являющийся членом избирательного объединения, не позднее чем через 3 дня со дня официального опубли-

кования (публикации) решения о назначении выборов вправе обратиться в любое общественное объединение, которое в соответствии с Федеральным законом является избирательным объединением, устав которого предусматривает участие в выборах, и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, с предложением включить его в список кандидатов, выдвигаемый этим избирательным объединением; в случае поддержки этой кандидатуры не менее чем десятью членами избирательного объединения она должна быть рассмотрена на конференции (общем собрании) избирательного объединения при решении вопросов, связанных с участием избирательного объединения в выборах (часть 1 статьи 13);

отсутствие обращений, предусмотренных частью 1 данной статьи, не препятствует принятию избирательным объединением по собственной инициативе и в соответствии с его уставом решения о включении гражданина Российской Федерации, не являющегося членом данного избирательного объединения, в выдвигаемый им список кандидатов при наличии письменного заявления этого гражданина о согласии баллотироваться в составе списка кандидатов этого избирательного объединения (часть 2 статьи 13).

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” устанавливает, что:

выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня (пункт 3 статьи 32);

на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований зарегистрированные в соответствии с законом общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, их структурные подразделения вправе предлагать кандидатуры для включения их в списки кандидатов, выдвигаемые избирательными объединениями; включение таких кандидатур в списки кандидатов осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом “О политических партиях” (пункт 2.1 статьи 35).

Федеральный закон “О политических партиях” закрепляет, что:

политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте

Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии; в политической партии с 1 января 2010 года до 1 января 2012 года должно состоять не менее сорока пяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 данного Федерального закона; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот членов политической партии (пункт 2 статьи 3);

при решении политической партией, которая создала объединение или союз с иным общественным объединением, ее региональным отделением или иным структурным подразделением вопросов, связанных с формированием списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, такая политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение обязаны включать в списки кандидатов кандидатуры, предложенные этим общественным объединением или его соответствующим структурным подразделением; число кандидатур, включенных в список кандидатов по предложению указанного общественного объединения или его структурного подразделения, может составлять не более 15 процентов от числа всех кандидатов, выдвинутых в составе списка кандидатов; общественное объединение или его соответствующее структурное подразделение вправе обратиться к выдвигающим список кандидатов политической партии, ее региональному отделению или иному структурному подразделению, действующему на территории соответствующего муниципального образования, с предложением о включении кандидатур в этот список не позднее чем через пять дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (пункт 5.1 статьи 25).

Как следует из представленных материалов, Уставом города Минеральные Воды Минераловодского района Ставропольского края (численность населения 76,4 тыс. чел.) в редакции от 30 июня 2010 года, принятой в соответствии с частью 2.1 статьи 3 Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае”, закреплено, что выборы депутатов Минераловодской городской Думы (24 депутата) проводятся по единому избирательному округу, границы которого совпадают с границами города; допущенными к распределению депутатских мандатов признаются зарегистрированные по единому избирательному округу списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями,

каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и за списки в совокупности было подано более 60 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании (абзац второй части 1 статьи 12).

Решение о проведении выборов депутатов представительного органа – Минераловодской городской Думы второго созыва – было принято Минераловодской городской Думой первого созыва 16 июля 2010 года; выборы состоялись 10 октября 2010 года.

Н.А. Родионову решением избирательной комиссии муниципального образования “Город Минеральные Воды” от 6 августа 2010 года в регистрации кандидатом в депутаты Минераловодской городской Думы второго созыва было отказано со ссылкой на подпункты “б”, “в.1”, “в.2” пункта 24 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, поскольку заявитель – в нарушение действующей в муниципальном образовании города Минеральные Воды избирательной системы – выдвинул свою кандидатуру без указания порядка выдвижения, что не предусмотрено данным Федеральным законом и Уставом города Минеральные Воды.

Определением Минераловодского городского суда от 16 сентября 2010 года дело по заявлению Н.А. Родионова о признании недействующими положений статьи 12 Устава города Минеральные Воды, предусматривающих избрание депутатов по правилам пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов, как противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству, было прекращено со ссылкой на статью 220 и пункт 1 части первой статьи 134 ГПК Российской Федерации, ввиду неподведомственности обращения суду общей юрисдикции.

По мнению заявителя, оспариваемые им законоположения противоречат статьям 3, 12, 19, 30, 32, 55 и 130 Конституции Российской Федерации, поскольку допускают возможность применения только пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в представительные органы городских поселений с численностью избирателей свыше 50 тыс. чел., а также поскольку ими не предусмотрено в качестве гарантии реализации пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами избирательных объединений и политических партий, право на самовыдвижение.

1.2. В соответствии с Федеральным конституционным законом “О Конституционном Суде Российской Федерации” Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу

гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом, если она отвечает критериям допустимости, установленным статьей 97 названного Федерального конституционного закона, а именно если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан и применен в конкретном деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде.

Поскольку положения статьи 13 Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае” в деле Н.А. Родионова не применялись, в силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” в этой части его жалоба не является допустимой.

2. Определяя способы и условия реализации гражданами Российской Федерации гарантированного им Конституцией Российской Федерации права участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, включая право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, законодатель – в силу требований статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – не вправе допускать необоснованных ограничений и искажения самой сути этих прав, с тем чтобы они не утратили свое реальное содержание. Вместе с тем, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 19, 32, 130, 131 и 132, он обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П), что позволяет ему при регламентации избирательных процедур принять решение, от которого зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной.

2.1. Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, подлежащим учету в законотворческой и правоприменительной практике, использование на муниципальных выборах различных видов избирательных систем, включая пропорциональную, само по себе не свидетельствует об отступлении от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не противоречит Конституции Российской Федерации и совместимо с соответствующими общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе закрепленными Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 25), а также Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

от 7 октября 2002 года, согласно пункту 3 статьи 1 которой право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а законодательное регулирование порядка выборов (избирательные системы) не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер.

При этом законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и предназначенного для осуществления совместной, под свою ответственность деятельности граждан на территории муниципального образования и решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций.

Конкретизируя соответствующие положения Конституции Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” устанавливает государственные гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, а также правовые, территориальные, организационные и экономические основы его организации, в рамках которых устанавливаются и правовые основы проведения муниципальных выборов, включая возможность использования той или иной избирательной системы.

В силу части 3 статьи 23 названного Федерального закона федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации закрепляются гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов, при этом на законодателя субъекта Российской Федерации возлагается установление видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядка их применения, выбор же оптимальной избирательной системы для конкретного муниципального образования и ее закрепление в уставе данного муниципального образования осуществляются самим местным сообществом.

По смыслу приведенных законоположений, реализация определенных ими регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов, по общему правилу, связана с необходимостью установления не-

скольких (альтернативных) видов избирательных систем, из которых местные сообщества самостоятельно выбирают наиболее приемлемую и соответствующую местным условиям избирательную систему и указывают ее в своих уставах.

При этом решение законодателя субъекта Российской Федерации во всяком случае должно быть обоснованным и учитывать объективные обстоятельства, влияющие на формирование и развитие муниципальных отношений, что и при отсутствии соответствующего прямого предписания в части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (в редакции Федерального закона от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ) предполагает возможность закрепления в законе субъекта Российской Федерации условий, предопределяющих выбор муниципальным образованием той или иной избирательной системы, таких, например, как вид муниципального образования, численность избирателей, число депутатских мандатов, которые должны быть замещены в соответствии с требованиями конкретной избирательной системы.

Такое законодательное регулирование, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П, основанное на конституционном разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и не исключающее возможность применения на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы, призвано обеспечивать надлежащие условия для реализации конституционных избирательных прав граждан и в то же время гарантировать муниципальному образованию возможность самостоятельно выбрать наиболее предпочтительный для него вид избирательной системы из числа установленных в законе субъекта Российской Федерации (при том что этому выбору обязательно должно предшествовать выявление мнения населения).

Поскольку в системе действующего правового регулирования при проведении выборов с применением пропорциональной избирательной системы выдвигать списки кандидатов могут исключительно политические партии, формируемые на общедоиндеральном уровне, часть 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляется правомочие субъектов Российской Федерации устанавливать возможность проведения выборов в органы местного самоуправления на основе не только пропорциональной, но и мажоритарной и смешанной избирательных систем, что отвечает природе местного самоуправления и позволяет учитывать многообразие видов муниципальных образований и различия между муниципальными образованиями одного вида,

прежде всего обусловленные численностью населения и, соответственно, числом депутатов представительного органа.

Исходя из того, что применение правил пропорциональной избирательной системы для формирования представительного органа муниципального образования с небольшим числом депутатов, например сельского поселения с малочисленным населением, не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов, что может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации в указанном Постановлении зафиксировал обязанность федерального законодателя установить обязательные для учета в законодательстве субъектов Российской Федерации при определении условий применения избирательных систем в муниципальных образованиях критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений, исходя из числа распределяемых мандатов.

2.2. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации то обстоятельство, что беспартийные граждане в случае применения на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы не обладают правом самовыдвижения, не ставит их в неравное положение с гражданами, являющимися членами политических партий, которые в таком случае также не обладают правом самовыдвижения. Поскольку право участвовать в выдвижении кандидатов и списков кандидатов входит в нормативное содержание избирательных прав граждан (подпункт 28 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), при пропорциональной избирательной системе за всеми гражданами – как беспартийными, так и членами политических партий – признается право в установленном законом порядке инициировать включение своей кандидатуры в список кандидатов.

Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, также выраженная в Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П и сохраняющая свою силу, применима и к выборам в представительные органы городских поселений.

3. Закон Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае», согласно его статьям 1, 2 и 3, регулирует отдельные вопросы проведения выборов в органы местного самоуправления на территории

Ставропольского края в соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статьей 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, в том числе закрепляет виды избирательных систем и условия и порядок их применения.

Статья 3 названного Закона Законом Ставропольского края от 12 мая 2010 года № 28-кз “О внесении изменений в статью 3 Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае” была дополнена пунктом 2.1, которым предписывалось установление в уставе городского поселения с численностью избирателей свыше 50 тыс. чел. пропорциональной избирательной системы, определенной либо частью 5, либо частью 6 статьи 2 данного Закона (отличающихся условиями признания списков кандидатов допущенными к распределению депутатских мандатов, соответственно с 7-процентным или 5-процентным барьером). Именно данное законоположение послужило основанием для внесения 30 июня 2010 года изменений в Устав города Минеральные Воды, когда была выбрана избирательная система, определенная частью 6 статьи 2 Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае”.

Впоследствии Законом Ставропольского края от 7 июля 2011 года № 58-кз “О внесении изменений в Закон Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае” часть 6 его статьи 2 была признана утратившей силу с 23 июля 2011 года, а оспариваемые заявителем положения части 2.1 его статьи 3 изложены в новой редакции, согласно которой уставом городского поселения с численностью 20 и более депутатов представительного органа определяется избирательная система, применяемая при проведении выборов депутатов представительного органа этого муниципального образования, установленная либо частью 1 (мажоритарная), либо частью 5 (пропорциональная), либо частью 7 (смешанная) статьи 2 данного Закона. Иными словами, действующие в настоящее время положения части 2.1 статьи 3, в отличие от оспариваемых положений, предусматривают возможность выбора в городском поселении с численностью 20 и более депутатов представительного органа одного из видов избирательной системы – мажоритарной, пропорциональной или смешанной.

Следовательно, неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемых положений статей 2 и 3 Закона Ставропольского края

“О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае” устранена самим законодателем Ставропольского края.

Поскольку, таким образом, рассмотрение вопроса о конституционности оспариваемых норм Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае” в настоящее время (при утрате ими юридической силы) не может оказать непосредственного воздействия на правоотношения, регулируемые избирательным законодательством Ставропольского края, производство по жалобе Н.А. Родионова в указанной части подлежит прекращению в силу части второй статьи 43 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

4. По смыслу пункта 1 части 3 статьи 28 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, проведение публичных слушаний по проекту устава муниципального образования, а также проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, является обязательным, предоставляет каждому, кого может затронуть предполагаемое решение (правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам), возможность участвовать в его обсуждении – независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям – и имеет целью выявление коллективного мнения социума либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих коллективный, а не индивидуальный характер.

Публичные слушания относятся к мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права гражданина на местное самоуправление, в том числе и учет мнения населения в процессе избрания представительным органом муниципального образования избирательной системы в соответствии с законом, устанавливающим условия применения того или иного вида избирательной системы, в частности в зависимости от численности избирателей или от численности депутатов.

Из решения Минераловодского городского суда Ставропольского края от 16 сентября 2010 года усматривается, что соответствующие оспариваемым положениям статей 2 и 3 Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного

самоуправления в Ставропольском крае” изменения в Устав города Минеральные Воды, касающиеся применения пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов и 5-процентным барьером для допуска списков кандидатов к распределению мандатов, были внесены 30 июня 2010 года Минераловодской городской Думой по результатам публичных слушаний от 28 июня 2010 года, в которых участвовали жители города Минеральные Воды, в том числе Н.А. Родионов; было принято решение рекомендовать Думе внести данные изменения в Устав; протокол слушаний опубликован 29 июня 2010 года.

Следовательно, жителям города была предоставлена гарантия участия в принятии затрагивающего их права решения.

5. Таким образом, оспариваемые Н.А. Родионовым положения федеральных законов “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и “О политических партиях” во взаимосвязи с положениями части 6 статьи 2 и части 2.1 статьи 3 Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае”, утратившими силу с 23 июля 2011 года, в системе действующего правового регулирования и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя, а потому его жалоба не может быть признана допустимой в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Оценка же законности и обоснованности решений судов общей юрисдикции к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она закреплена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, не относится.

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

определил:

1. Признать жалобу гражданина Родионова Николая Александровича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона “О Кон-

ституционном Суде Российской Федерации” итогового решения в виде постановления.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

2012 год

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 24 декабря 2012 г. № 32-П

**по делу о проверке конституционности отдельных положений
федеральных законов “Об общих принципах организации
законодательных (представительных) и исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской Федерации”
и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом
группы депутатов Государственной Думы**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председа-
теля В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бон-
даря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, 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, О.С. Хохряковой,
В.Г. Ярославцева,

с участием представителя обратившейся в Конституционный Суд
Российской Федерации группы депутатов Государственной Думы – де-
путата Государственной Думы В.Г.Соловьева, полномочного предста-
вителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской
Федерации Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации – предсе-
дателя комитета Совета Федерации по конституционному законода-
тельству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского об-
щества А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Рос-

сийской 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 отдельных положений федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон, выступления 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

установил:

1. Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ в федеральные законы от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” были внесены изменения, устанавливающие новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – путем его избрания населением на прямых выборах. Группа депутатов Государственной Думы просит признать не соответствующими Конституции Российской Федерации ряд положений названных федеральных законов, ко-

торыми определяются порядок и условия выдвижения и регистрации кандидатов на соответствующую должность, а именно:

абзацы восьмой, девятый, десятый, одиннадцатый и шестнадцатый пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, а также пункты 17–20 статьи 37 и подпункт “д¹” пункта 24 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, которые в своем нормативном единстве предусматривают в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) необходимость получения поддержки со стороны от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в числе которых должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах их глав, притом что кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации;

абзац четвертый пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, предусматривающий право Президента Российской Федерации в определенном им порядке проводить по своей инициативе консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Заявители полагают, что оспариваемое ими законодательное регулирование в части, обязывающей получать поддержку выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) со стороны установленного числа выборных лиц местного самоуправления, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 10, 12, 13 (часть 4), 19 (часть 2), 29 (часть 3), 32 (части 2 и 3), 55 (часть 3), 130

и 132, поскольку вводит необоснованные и чрезмерно жесткие ограничения избирательных прав граждан, не позволяет в условиях значительного преобладания на местном уровне представителей одной из политических партий получить статус зарегистрированного кандидата лицам, выдвинутым от других политических партий или в порядке самовыдвижения, а также возлагает на местное самоуправление не свойственные ему полномочия.

Что касается предоставленного Президенту Российской Федерации права проведения консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения, то, по мнению заявителей, оно выходит за пределы полномочий Президента Российской Федерации, установленных статьей 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и позволяет ему вмешиваться во внутрипартийные дела; кроме того, неопределенность содержания самого института консультаций создает возможность для его произвольного применения на практике.

Таким образом, исходя из требований статей 3, 36 и 74 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения, содержащиеся в абзацах восьмом, девятом, десятом, одиннадцатом и шестнадцатом пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, пунктах 17–20 статьи 37 и подпункте “д¹” пункта 24 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, которыми регистрация кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), выдвинутого политической партией или в порядке самовыдвижения, ставится в зависимость от получения поддержки установленным законом числа выборных лиц местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации, а также абзац четвертый пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, который предоставляет Президенту Российской Федерации право проводить в

определенном им порядке по своей инициативе консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на указанную должность, и кандидатами, выдвинутыми на эту должность в порядке самовыдвижения.

2. Конституция Российской Федерации, следуя целям утверждения прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, сохранения исторически сложившегося государственного единства, возрождения суверенной государственности России и утверждения незыблемости ее демократической основы (преамбула), провозглашает Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (статья 1, часть 1).

Закрепляя в развитие этих положений основы конституционного строя Российской Федерации, Конституция Российской Федерации устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно – через референдум и свободные выборы, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1–3), и, исходя из того, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, называет в числе принципов российского федерализма государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (статья 4, часть 1; статья 5, часть 3); при этом в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

В целях обеспечения принципиального единства всей системы публичной власти в Российской Федерации Конституция Российской Федерации относит к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт “н” части 1; статья 76, часть 2), притом что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти и что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и об-

щими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 11, часть 2; статья 77, часть 1).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации гарантируют осуществление публичной власти в различных формах – исходя из признания особенностей ее организации и осуществления на каждом из территориальных уровней, в том числе с учетом специфических характеристик конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований. Вместе с тем Конституция Российской Федерации не определяет непосредственно порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации: как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П, провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти многонационального народа Российской Федерации и закрепляя избирательные права граждан и право на участие в референдуме (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2), Конституция Российской Федерации в то же время не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации.

Тем самым в системе конституционного регулирования организации публичной власти Российской Федерации предполагается, что конкретные способы формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не обязательно должны совпадать с теми, которые применяются в отношении соответствующих (сходных с ними) федеральных органов государственной власти, и при необходимости могут на каждом конкретном этапе развития российской государственности подвергаться корректировке.

Такой же позиции придерживается, по существу, Европейский Суд по правам человека, в практике которого требование статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод о проведении с разумной периодичностью свободных выборов органов законодательной власти путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа, интерпретируется как не распространяющееся на иные органы помимо тех, которые подпадают под понятие “орган законодательной власти” (постановле-

ние от 2 марта 1987 года по делу “Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии”, решение от 25 января 2000 года о приемлемости жалобы “Виктор Черепков против России”).

2.1. Вопросы, связанные с порядком замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на различных этапах государственно-правового развития России, уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, в Постановлении от 18 января 1996 года № 2-П Конституционный Суд Российской Федерации – в рамках реализации принципа разделения государственной власти на законодательную и исполнительную на уровне субъекта Российской Федерации – признал не соответствующим Конституции Российской Федерации положение Устава (Основного Закона) Алтайского края, предусматривавшее избрание главы администрации Алтайского края как высшего должностного лица данного субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) законодательным органом государственной власти – Алтайским краевым Законодательным Собранием.

Оценивая введенное федеральным законодателем с учетом изменения социально-исторического и правового контекста новое регулирование порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П признал, что модель, предусматривающая участие в данной процедуре и Российской Федерации, и субъекта Российской Федерации – в лице, соответственно, Президента Российской Федерации, предлагающего кандидатуру на эту должность, и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимающего окончательное решение, – в принципиальном плане не расходится с Конституцией Российской Федерации, в том числе с теми ее положениями, которыми предопределяются принципы формирования высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и на которых основаны выраженные им ранее, в том числе в Постановлении от 18 января 1996 года № 2-П, правовые позиции.

Анализируя конституционный статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федера-

ции), его место и роль в системе разделения властей, Конституционный Суд Российской Федерации – исходя из того, что положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, – пришел к следующим выводам:

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации. В этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъекта Российской Федерации не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

по своему статусу высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – в силу принципа единства системы государственной власти – находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый на всеобщих прямых выборах, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений статей 19 (части 1 и 2), 77 (часть 1), 78 (часть 4) и 80 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. В таком качестве это должностное лицо участвует не только в отношениях на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, реализуя полномочия в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в рамках исключительного ведения субъектов Российской Федерации, но и в отношениях, имеющих общедولةвое значение, – в той мере и постольку, в какой и поскольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти;

выявленная конституционно-правовая природа института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – с учетом того, что, как вытекает из Конституции Российской Федерации, органы государственной власти в субъек-

ектах Российской Федерации формируются в основном на тех же принципах, что и федеральные, – обуславливает возможность наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обязательно только посредством прямых выборов населением субъекта Российской Федерации;

право принимать участие в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и быть избранным на эту должность не является необходимым элементом ни конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, ни иных конституционных прав, в связи с чем его исключение из числа правомочий гражданина по участию в процедуре наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может рассматриваться как ограничение конституционного права и тем самым – как нарушение статей 32 и 55 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил вытекающую из Конституции Российской Федерации возможность законодательного установления различных способов замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в том числе в зависимости от социально-исторического контекста, и, соответственно, возможность различных форм участия в этой процедуре как субъектов публичной власти, в частности Президента Российской Федерации и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, так и граждан Российской Федерации.

2.2. Определяя порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и тем самым конкретные нормативно-правовые основания и формы реализации гражданами Российской Федерации их права участвовать в управлении делами государства, федеральный законодатель – в силу имеющейся у него свободы усмотрения, вытекающей из статей 4 (часть 2), 71 (пункт “а”), 72 (пункт “н” части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, – не связан необходимостью ограничиваться воспроизведением нормативных правил, действующих

в рамках процедур, которые применяются при формировании на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании законодательных (представительных) и иных органов публичной власти.

Введенный Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) путем его избрания населением на прямых выборах призван заменить собой прежний порядок, при котором наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) осуществлялось по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Установление такого – выборного – порядка не исключает возможности его конкретизации, в том числе путем введения в правовое регулирование дополнительных правовых институтов в рамках требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

2.3. Конституция Российской Федерации, предоставляя федеральному законодателю определенные дискреционные полномочия в сфере правового регулирования формирования органов публичной власти, связывает их реализацию требованиями согласованности с основами конституционного строя России и недопустимости искажения демократической правовой природы российской государственности.

В частности, при установлении порядка выдвижения и регистрации кандидатов на должности, замещаемые путем выборов, федеральный законодатель, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, вправе предусмотреть специальные предварительные условия, несоблюдение которых позволяет исключить из избирательного процесса лиц, не имеющих достаточной поддержки избирателей; к таким условиям относится необходимость сбора не менее определенного количества подписей в поддержку кандидата на выборную должность, которое не может рассматриваться как ограничивающее избирательные права граждан и нарушающее равенство общественных

объединений перед законом (постановления 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, законодательно установленные требования не должны использоваться ни в целях создания необоснованных преимуществ кандидатам, представляющим определенную политическую силу, ни для произвольного исключения из избирательного процесса кандидатов, находящихся в оппозиции, – иное нарушало бы принципы демократии, политического многообразия и многопартийности (статья 1; статья 13, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации), из которых следует недопустимость монополизации власти и необходимость существования оппозиции, а также принцип равноправия (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Данный вывод полностью применим к порядку избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), притом что устанавливаемые федеральным законодателем формы (способы) подтверждения поддержки кандидатов на эту должность должны учитывать особенности конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), характер и круг решаемых им публичных задач. В частности, федеральный законодатель вправе – исходя из конституционных основ единства публичной власти в Российской Федерации и объективной необходимости взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые возложена ответственность за обеспечение социального, экономического и иного развития территории субъекта Российской Федерации, а значит, и каждого входящего в его состав муниципального образования (статья 3, части 1 и 2; статья 7, часть 1; статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации), – предусмотреть те или иные формы участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

3. Как следует из Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (пункт 3 статьи 18), кандидаты на должность высшего должностного

лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями, которые вправе выдвинуть на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии; кроме того, кандидаты могут быть выдвинуты в порядке самовыдвижения, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации; как выдвижение кандидата политической партией, так и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в числе которых должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации, причем кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации; конкретное число лиц, необходимое для поддержки кандидата (в рамках определенного федеральным законодателем коридора – от 5 до 10 процентов), устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, в свою очередь, определяет в пунктах 17–20 статьи 37 и подпункте “д¹” пункта 24 статьи 38 порядок сбора и проверки достоверности подписей, а также предусматривает, что недостаточное количество достоверных подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представленных для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), является основанием отказа в регистрации кандидата.

Таким образом, будучи этапом избирательного процесса, содержательно сходным с ранее действовавшим механизмом внесения политической партией, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, предложений Президенту Российской Федерации о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Рос-

сийской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), сбор подписей определенного законом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством числа выборных лиц местного самоуправления является обязательным условием регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), выдвинутого как политической партией, так и в порядке самовыдвижения, и как таковой, безусловно, расширяет возможности представительства в этом процессе иных политических сил.

3.1. Вместе с тем участие выборных лиц местного самоуправления – депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации в выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – хотя оно осуществляется в стадии избирательного процесса, предшествующей регистрации кандидата, и сопоставимо по внешним признакам с формами (способами) подтверждения поддержки кандидатов избирателями – имеет иное предназначение.

Поддерживая того или иного кандидата, выборное лицо местного самоуправления действует в качестве, отражающем, прежде всего, факт наличия у него – как облеченного в результате избрания доверием населения муниципального образования – публично-правового статуса, свидетельствующего не только о личных характеристиках, политическом и жизненном опыте выборного лица местного самоуправления, но и о его определенной интегрированности в политическую систему общества (неважно, на стороне власти или системной, действующей парламентскими методами оппозиции). Соответственно, такая поддержка означает в конкретном социально-историческом контексте и признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах решать задачи, относящиеся к компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие региона и составляющих его муниципальных образований.

Что касается введения в рамках процедуры сбора подписей выборных лиц местного самоуправления в поддержку кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

(руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) гарантированной доли представительства выборных лиц местного самоуправления от муниципальных районов и городских округов, то оно обусловлено специфическим политико-правовым статусом этих муниципальных образований и их выборных лиц, связанным как с иным, более высокого уровня территориальным масштабом деятельности, так и с характером решаемых задач, в рамках которых наряду с вопросами местного значения затрагиваются и государственные интересы, что, в свою очередь, требует тесного взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

3.2. Получение поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации при выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может рассматриваться как возложение на местное самоуправление государственных полномочий.

Конституционно-правовой статус местного самоуправления как публично-территориальной самоорганизации населения по месту жительства и особой формы осуществления народом своей власти предполагает, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, что органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями по решению возложенных на местное самоуправление задач, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне. По своей природе местное самоуправление в Российской Федерации как правовом социальном государстве ориентировано прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах территории муниципального образования как территории компактного проживания населения, а также на обеспечение ее социально-экономического развития как элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации.

Принимая решение о привлечении выборных лиц местного самоуправления к участию в процедуре выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и предоставляя тем самым местному самоуправлению возможность в соответствующей форме опреде-

ленным образом влиять на формирование органов государственной власти субъекта Российской Федерации (при том что эти лица действуют добровольно и в личном качестве и расходы за счет местного бюджета не производятся), федеральный законодатель исходил из наличия в законодательстве различных правовых форм взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в рамках которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации, включая высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обладают финансовыми, организационно-контрольными и иными полномочиями (в частности, часть 2 статьи 181, часть 5 и пункт 2 части 11 статьи 37, части 1, 21 и 22 статьи 73, часть 1 статьи 74, статья 74.1, части 2 и 4 статьи 75 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”), не ставящими, однако, под сомнение самостоятельность местного самоуправления, как она определена статьями 12, 130 (часть 1) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, которая исходит из признания ценности различных неимперативных форм сотрудничества между этими уровнями публичной власти.

Установление федеральным законодателем организационно-правовых предпосылок персонифицированного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления находящихся на его территории муниципальных образований еще в процессе замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) направлено на достижение их согласованного функционирования, а также на обеспечение основанного на разграничении предметов ведения и полномочий и на признании самостоятельности местного самоуправления единства функциональных основ организации публичной власти в субъекте Российской Федерации.

Выражение и учет – посредством волеизъявления соответствующих выборных лиц – мнения муниципального сообщества относительно кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), создавая дополнительные условия для надлежащего гарантирования прав граждан, проживающих на данной территории, и прав местного самоуправления, как того требует статья 133 Конституции Российской Федера-

ции, не расходятся с предписаниями ее статьи 12, которая направлена не на отрицание любых форм организационного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, а на исключение решающего участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, подмены органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения.

Введение в правовое регулирование требования получения поддержки именно со стороны депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации (учитывая, что поддержка депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах их глав должна составлять от 5 до 10 процентов от общего объема поддержки кандидата) не является избыточным в действующем механизме выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), повышая одновременно интерес к муниципальным выборам, функционированию системы органов местного самоуправления, стимулируя тем самым укрепление демократических основ российской государственности.

3.3. Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации применительно к вопросам, связанным с осуществлением на уровне субъектов Российской Федерации законодательного регулирования в сфере избирательных прав граждан (Постановление от 11 марта 2008 года № 4-П, Определение от 17 июня 2008 года № 436-О-О), соответствующие законы субъектов Российской Федерации выступают в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан, носят вторичный характер и производны от базового правового регулирования, устанавливаемого Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в частности Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”; законодатель субъекта Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должен – с учетом особенностей предмета правового регулирования – предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан; при этом он связан требованием статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, в силу которого законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить феде-

ральным законам, и во всяком случае не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права; законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более – устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы.

Приведенная правовая позиция в полной мере распространяется на регулирование, предусмотренное рассматриваемыми положениями федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, которые, закрепляя в качестве обязательного условия выдвижения и регистрации кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) поддержку со стороны выборных лиц местного самоуправления, предоставляют субъекту Российской Федерации возможность определять их число в пределах минимального и максимального пороговых значений, установленных на уровне от 5 до 10 процентов.

Это означает, что при определении числа лиц, необходимого для поддержки выдвижения кандидата, субъекты Российской Федерации, руководствуясь конституционными принципами демократии, политического многообразия, многопартийности, а также равенства избирательных прав (статья 1, часть 1; статья 13, части 1 и 3; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), должны исходить из необходимости обеспечения надлежащих гарантий избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на альтернативной основе и в условиях реальной политической конкуренции, в том числе с учетом пункта 33 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которому при проведении выборов по единому избирательному округу – что и имеет место на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – в случае регистрации только одного кандидата проведе-

ние выборов должно быть отложено для дополнительного выдвижения кандидатов, т.е. проведение выборов (если только речь идет не о повторном голосовании) при наличии только одного зарегистрированного кандидата не допускается. Оговорка, исключая применение данного правила в процедуре наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в законодательстве отсутствует.

Следовательно, по конституционно-правовому смыслу положений пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и статей 37 и 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, законодатель субъекта Российской Федерации обязан устанавливать число лиц, необходимое для подтверждения поддержки кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), с учетом конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте Российской Федерации. При соблюдении этого требования даже возможное подавляющее представительство в выборном органе местного самоуправления одной политической партии, создавая для пользующихся ее поддержкой лиц определенные преимущества при выдвижении на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), само по себе не обесценивает использование выборов.

При этом предписание пункта 20 статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, в силу которого число подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представляемых в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, может превышать число подписей, необходимое для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), но не более чем на 5 процентов, – в единстве с закрепленным статьей 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при

осуществлении прав и свобод человека и гражданина, означаящим в том числе запрет злоупотребления правом, и с учетом того, что одно выборное лицо местного самоуправления может поддержать только одного кандидата на соответствующую должность, – предполагает недопустимость создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов путем сбора подписей выборных лиц местного самоуправления в количестве, большем чем определенное законом субъекта Российской Федерации число подписей, необходимое для регистрации кандидата, превышенное на 5 процентов.

Кроме того, при оценке правового регулирования выборного порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), введенного Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, нельзя не учитывать его системной связи с другими мерами, принятыми в едином комплексе развития законодательной основы политико-партийных и избирательных отношений в Российской Федерации.

Так, Федеральным законом от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях” упрощены порядок и условия создания политической партии, в частности требования к минимальной численности политической партии снижены с сорока тысяч членов политической партии до пяти сот членов, а также предусмотрено, что политическая партия, а в случаях, определенных уставом политической партии, – ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. При этом Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской 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 местно-

го самоуправления” для всех без исключения политических партий отменены требования обязательного сбора подписей избирателей для регистрации кандидатов на выборах, за исключением выборов Президента Российской Федерации.

В контексте приведенного правового регулирования, расширяющего возможности участия в формировании органов публичной власти представителей различных политических сил, введение в качестве условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) получения им поддержки определенного числа выборных лиц местного самоуправления не может рассматриваться как несовместимое с вытекающими из Конституции Российской Федерации требованиями правовой демократии, основанной на политическом плюрализме. Соответственно, регламентирующие реализацию этого условия положения федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не предполагают их использования в целях ограничения политического многообразия и многопартийности.

3.4. Таким образом, положения абзацев восьмого, девятого, десятого, одиннадцатого и шестнадцатого пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, а также пунктов 17–20 статьи 37 и подпункта “д¹” пункта 24 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, предусматривающие в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) получение поддержки со стороны определенного законом субъекта Российской Федерации в пределах, установленных федеральным законодательством (от 5 до 10 процентов), числа выборных лиц местного самоуправления, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу они предполагают обязанность законодателя субъекта Российской Федерации при установлении необходимого для подтверждения поддержки кандидата на соответствующую долж-

ность числа выборных лиц местного самоуправления исходить из конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте Российской Федерации, а также исключают возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов, сбора и представления в этих целях подписей выборных должностных лиц местного самоуправления в количестве, превышающем более чем на 5 процентов установленное законом субъекта Российской Федерации число подписей.

Этим не ставятся под сомнение полномочия федерального законодателя – с учетом практики применения положений федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в редакции Федерального закона от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ и в целях углубления демократических начал порядка и условий наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – по дальнейшему совершенствованию правового регулирования в данной сфере общественных отношений в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе выраженными в настоящем Постановлении.

4. Согласно абзацу четвертому пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения; порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации такое полномочие Президента Российской Федерации прямо не предусмотрено, что, как это вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П, само по себе не препятствует возложению федеральным за-

коном – в рамках установления общих принципов организации исполнительных органов государственной власти в соответствии со статьями 5 (часть 3), 72 (пункт “н” части 1), 77, 78 (часть 2), 80 (части 1 и 2) и 85 Конституции Российской Федерации – на Президента Российской Федерации как главу государства, являющегося, по смыслу статьи 81 (часть 1) Конституции Российской Федерации, непосредственным представителем всего народа Российской Федерации, определенных функций в механизме наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Возможность возложения на Президента Российской Федерации соответствующего полномочия обусловлена и его статусом гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, призванного в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (статья 80, часть 2, Конституции Российской Федерации), причем не только по факту возникновения угрозы конституционным ценностям, но и превентивно, что следует из статьи 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации, допускающей использование Президентом Российской Федерации института согласительных процедур. Данный конституционно-правовой институт в содержательном плане и по субъектному составу отличается от института проведения консультаций, предусмотренного абзацем четвертым пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, но в процедурном плане сопоставим с ним.

Проведение Президентом Российской Федерации консультаций с политическими партиями и кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не является обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата на соответствующую должность: ни само указанное законоположение, ни какие-либо иные нормативные положения действующего законодательства не ставят решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата в зависимость от результатов данной процедуры, которая в силу прямого указания закона с юридической точки зрения имеет

именно консультативный характер и, следовательно, в действующем правовом регулировании не может рассматриваться как нарушающая предписания Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленные ею принципы правового государства, демократии, разделения властей и федерализма.

Соответственно, Президент Российской Федерации – в целях обеспечения согласованного взаимодействия всех заинтересованных участников избирательной кампании на этапе выдвижения и регистрации кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – вправе определять порядок проведения консультаций с политическими партиями и кандидатами на соответствующую должность, в том числе привлекать к участию в них индивидуально в каждом субъекте Российской Федерации иных, помимо самих кандидатов и представителей политических партий, лиц.

В силу этого абзац четвертый пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” не может рассматриваться как противоречащий Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьёй 6, 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

постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения абзацев восьмого, девятого, десятого, одиннадцатого и шестнадцатого пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, а также пунктов 17–20 статьи 37 и подпункта “д¹” пункта 24 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, предусматривающие в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) получение поддержки со стороны определенного законом субъекта Российской Федерации в пределах, уста-

новленных федеральным законодательством (от 5 до 10 процентов), числа выборных лиц местного самоуправления, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу эти законоположения предполагают обязанность законодателя субъекта Российской Федерации при установлении необходимого для подтверждения поддержки кандидата на соответствующую должность числа выборных лиц местного самоуправления исходить из конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте Российской Федерации, а также исключают возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов, сбора и представления в этих целях подписей выборных должностных лиц местного самоуправления в количестве, превышающем более чем на 5 процентов установленное законом субъекта Российской Федерации число подписей.

2. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации абзац четвертый пункта 3 статьи 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, предусматривающий проведение Президентом Российской Федерации консультаций с политическими партиями и кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), поскольку данная процедура, которая в силу прямого указания закона имеет именно консультативный характер, не является обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата на соответствующую должность, а решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата не ставится в зависимость от ее результатов.

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” и “Собрании законодательства Российской Федерации”. Постановление должно быть опубликовано также в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 17 января 2012 г. № 142-О-О**

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки
Бендиной Галины Павловны на нарушение ее конституционных
прав положениями пунктов 2 и 3 статьи 11 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председа-
теля В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бон-
даря, 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,
О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н.С. Бондаря, проводившего на осно-
вании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конститу-
ционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жа-
лобы гражданки Г.П. Бендиной,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Г.П. Бендина оспаривает конституционность пунктов 2 и 3 статьи 11 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ, пунктом 10 статьи 9 которого пункт 2 статьи 11, раскрывающий состав законодательства Российской Федерации о референдумах, был дополнен указанием на Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”, а уставы муниципальных образований из него исключены; одновременно пункт 3 данной статьи был изложен в новой редакции, согласно которой в случае принятия в период избирательной кампании, в период кампании референдума субъекта Российской Федерации или местного референдума закона, содержащего положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, либо в случае внесения в этот период в закон изменений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, указанные изменения применяются к выборам, которые

назначены после их вступления в силу, и к референдуму, инициатива проведения которого выдвинута после вступления в силу указанных закона и изменений. Иными словами, это законоположение – в отличие от прежней его редакции – не упоминает об уставах муниципальных образований.

1.1. Как следует из представленных материалов, на муниципальных выборах, состоявшихся 14 марта 2010 года, Г.П. Бендина была избрана главой муниципального образования “Нижнеландеховское сельское поселение” (Пестяковский муниципальный район Ивановской области), в связи с чем 2 апреля 2010 года она, руководствуясь уставом данного муниципального образования (в редакции, действовавшей на момент назначения муниципальных выборов и предусматривавшей совмещение должностей главы поселения и главы администрации поселения), издала распоряжение о возложении на себя обязанностей главы администрации Нижнеландеховского сельского поселения.

Пестяковский районный суд Ивановской области решением от 29 июня 2010 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Ивановского областного суда от 2 августа 2010 года, удовлетворил заявление прокурора о признании незаконными действий избранного главы Нижнеландеховского сельского поселения, выразившихся в издании указанного распоряжения. Надзорная жалоба заявительницы была оставлена без удовлетворения (определение Ивановского областного суда от 29 ноября 2010 года).

Суды исходили из того, что на момент издания Г.П. Бендиной распоряжения вступила в силу новая редакция устава Нижнеландеховского сельского поселения, которая предусматривает назначение главы администрации на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок 5 лет, а потому замещение одним лицом должностей главы поселения и главы администрации поселения в условиях нового правового регулирования недопустимо. При этом суды сочли необоснованным ее довод о том, что соответствующие изменения, как внесенные в период после назначения муниципальных выборов, должны действовать с учетом положений пункта 3 статьи 11 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и не могут применяться к текущим выборам, указав на то, что это законоположение распространяется исключительно на случаи, связанные с изменением правового регулирования выборов законом, но не уставом муниципального образования.

По мнению заявительницы, оспариваемые ею законоположения, как допускающие возможность применения измененных в период из-

бирательной кампании положений уставов муниципальных образований, определяющих порядок подготовки и проведения муниципальных выборов, к выборам, назначенным до вступления в силу таких изменений, и при этом исключают подобную ситуацию в отношении законов о выборах в федеральные и региональные органы государственной власти, нарушают право граждан на участие в управлении делами государства посредством выборов, а также принцип равноправия граждан, поскольку создают различия в реализации пассивного и активного избирательного права гражданами в зависимости от уровня проведения выборов. В силу этого заявительница просит признать оспариваемые законоположения противоречащими статьям 3, 18, 19 и 32 Конституции Российской Федерации.

1.2. Из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений части первой статьи 96 и статьи 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” следует, что правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде.

Между тем оспариваемый Г.П. Бендиной пункт 2 статьи 11 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, устанавливающий систему законодательства о выборах и референдумах, непосредственно не предопределяет содержание прав и обязанностей в конкретных правоотношениях, вследствие чего он как таковой не затрагивает конституционные права и свободы граждан. Кроме того, его применение в конкретном деле заявительницы не подтверждается документами, приложенными к жалобе. Следовательно, данная жалоба в этой части не может быть признана допустимой.

2. Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации 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 3, части 1–3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе принципа равенства (статья 32, части 1 и 2; статья 19, части 1 и 2). Кон-

ституция Российской Федерации также признает и гарантирует в качестве одной из основ конституционного строя местное самоуправление и устанавливает, что оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статьи 12 и 130).

По смыслу приведенных конституционных положений, право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления представляет собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина в демократическом обществе и призвано гарантировать каждому гражданину на основе принципа равенства право без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей.

Конкретизируя содержание конституционных требований, предъявляемых к организации демократических, свободных выборов, законодатель предусмотрел в Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” правило о том, что в случае принятия в период избирательной кампании закона, содержащего положения, которыми определяется (изменяется) порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, указанный закон применяется к выборам, назначенным после его вступления в силу (пункт 3 статьи 11). Это нормативное предписание направлено на поддержание неизменности нормативно-правовой базы назначенных выборов как необходимого условия соблюдения конституционных избирательных прав граждан (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 года № 9-П) и создает гарантии равенства прав всех участников избирательного процесса – безотносительно ко времени их вступления в него. Соответственно, названное законоположение имеет обеспечительно-гарантирующий характер, и, таким образом, нет оснований полагать, что оно как таковое влечет нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере избирательных отношений.

Неконституционность оспариваемого законоположения заявительница связывает, по существу, с тем, что в ее конкретном деле это положение (в действующей редакции) не стало препятствием для принятия и вступления в силу в период избирательной кампании главы Нижнеландеховского сельского поселения решения об изменении устава этого муниципального образования, которым предусмотрено разделение должностей главы муниципального образования и главы местной администрации и назначение последнего на должность по контракту, в результате чего заявительница, ранее совмещавшая указанные должно-

сти, при избрании вновь на должность главы муниципального образования утратила возможность исполнять полномочия главы местной администрации – в отличие от того, как это было предусмотрено прежним правовым регулированием.

Между тем норма пункта 3 статьи 11 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” по своему содержанию и месту в системе законодательства (пункт 1 статьи 1 данного Федерального закона) регулирует лишь вопросы действия нормативных правовых актов, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов (референдумов), а потому не предназначена для определения порядка вступления в силу нормативных правовых актов, связанных с закреплением и изменением структуры органов местного самоуправления. Эти вопросы урегулированы в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, в частности в части 8 его статьи 44. Кроме того, часть 9 статьи 36 этого Федерального закона содержит специальную норму, предполагающую обязательность проведения выборов главы муниципального образования населением во всех случаях, когда решение об изменении порядка наделения полномочиями главы муниципального образования вступает в силу после даты, начиная с которой представительный орган муниципального образования был бы вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования в соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Тем самым обеспечивается демократический характер функционирования местного самоуправления на основе принципов правовой определенности и поддержания доверия между населением и муниципальными органами власти.

Таким образом, само по себе оспариваемое гражданкой Г.П. Бендиной положение пункта 3 статьи 11 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ) не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы граждан в указанном ею аспекте. Соответственно, ее жалоба, как не отвечающая требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, согласно которым жалоба гражданина в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой, не подлежит принятию Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бендиной Галины Павловны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 7 февраля 2012 г. № 233-О-О

**по жалобе гражданина Симона Александра Александровича
на нарушение его конституционных прав пунктом 16.2 статьи 38
Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных
прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации”**

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, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.Д. Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституци-

онном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданина А.А. Симона,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.А. Симон оспаривает конституционность пункта 16.2 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которому на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также на выборах в органы местного самоуправления, находящиеся на территории этого субъекта Российской Федерации, регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, список кандидатов которой на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти этого субъекта Российской Федерации допущен к распределению депутатских мандатов (списку кандидатов которой передан депутатский мандат в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным пунктом 17 статьи 35 данного Федерального закона), а также регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых региональными отделениями или иными структурными подразделениями такой политической партии (если это предусмотрено уставом политической партии), осуществляется без сбора подписей избирателей при условии, что указанное официальное опубликование состоялось раньше представления в избирательную комиссию документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов; регистрация такого кандидата, списка кандидатов осуществляется на основании решения о выдвижении этого кандидата, списка кандидатов, принятого политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением в порядке, установленном федеральным законом.

Как следует из представленных материалов, А.А. Симон был выдвинут Ярославским региональным отделением Российской объединенной демократической партии “Яблоко” в качестве кандидата на выборах главы сельского поселения Красный Профинтерн Некрасовского муниципального района Ярославской области, назначенных на 21 августа 2011 года. Решением территориальной избирательной комиссии Некрасовского района Ярославской области от 27 июля 2011 года А.А. Симону отказано в регистрации в качестве кандидата в связи с непредставлением подписных листов, содержащих подписи избирателей, собранные в поддержку его выдвижения.

Решением Некрасовского районного суда Ярославской области от 5 августа 2011 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Ярославского областного суда от 15 августа 2011 года, А.А. Симону было отказано в удовлетворении заявления о признании решения территориальной избирательной комиссии незаконным. При этом суд, сославшись на оспариваемое законоположение, указал, что, поскольку по результатам выборов депутатов Государственной Думы Ярославской области пятого созыва, которые состоялись 2 марта 2008 года, список кандидатов, выдвинутый политической партией “Яблоко”, не был допущен к распределению депутатских мандатов, для регистрации А.А. Симона кандидатом на выборах главы сельского поселения им должны были быть представлены не менее 102 подписей избирателей, собранных в поддержку его выдвижения указанным избирательным объединением.

По мнению заявителя, пункт 16.2 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не соответствует статьям 13 (часть 4), 15 (часть 1), 19 (часть 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, так как вопреки принципу равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям устанавливает различные условия регистрации кандидатов, выдвинутых региональными отделениями политических партий на выборах главы муниципального образования, – в зависимости от того, были ли по результатам ближайших предыдущих выборов законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации списки кандидатов этих политических партий допущены к распределению депутатских мандатов.

2. По смыслу статей 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 выражением власти народа.

Этот вывод корреспондирует положениям Всеобщей декларации прав человека (статья 21), Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 11 и статья 3 Протокола № 1), а также Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, согласно которой при подлинных и справедливых выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление (статья 9, пункт 1); 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); создаются равные правовые условия для всех участников избирательного процесса (статья 10, пункт 1).

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, реализуя которую он 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 оправдана, 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).

3. Правовой основой регулирования отношений, связанных с осуществлением конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, является Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, имеющий прямое действие и подлежащий применению на всей территории Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 1).

Согласно данному Федеральному закону граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списков кандидатов (пункт 1 статьи 32); непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения или выдвиже-

ния избирательным объединением (пункт 2 статьи 32); при проведении выборов должностного лица избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата (пункт 1 статьи 35); в поддержку выдвижения кандидатов могут собираться подписи избирателей в количестве, которое устанавливается законом и не может превышать 2 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не может быть менее 10 подписей (пункт 1 статьи 37); регистрация кандидата осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии документов, представляемых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата, а также при наличии необходимого числа подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата (за исключением случаев, когда в соответствии с законом субъекта Российской Федерации при проведении выборов в представительные органы муниципальных образований предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов), либо при наличии решения политической партии, список кандидатов которой на основании официально опубликованных результатов ближайших состоявшихся федеральных, региональных или муниципальных выборов представительных органов публичной власти был допущен к распределению депутатских мандатов (пункт 1 статьи 38).

Применительно к порядку реализации пассивного избирательного права, в том числе на выборах глав муниципальных образований, это означает, что гражданин, выдвинутый кандидатом, обязан, если иное не установлено законом, собрать в поддержку своего выдвижения необходимое количество подписей избирателей и представить их в соответствующую избирательную комиссию для решения вопроса о регистрации в качестве кандидата.

Такое законодательное регулирование не выходит за рамки дискреционных полномочий Федерального Собрания, которое, 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 (постановления 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 и др.). Соответственно, требование закона, возлагающее на кандидата обязанность сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения, при условии, что необходимое количество таких подписей является разумным и не приво-

дит к чрезмерному обременению кандидата, не препятствует реализации пассивного избирательного права граждан и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы.

3.1. Пункт 16.2 был включен в статью 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” Федеральным законом от 22 апреля 2010 года № 63-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и освобождением от сбора подписей избирателей политических партий, списки кандидатов которых получили депутатские мандаты в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации”. В силу этого пункта кандидат, выдвинутый региональным отделением политической партии на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также на выборах в органы местного самоуправления, находящиеся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, освобождается от сбора подписей избирателей, если список кандидатов этой политической партии по результатам ближайших предыдущих выборов в региональный парламент данного субъекта Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов или если ему был передан один депутатский мандат в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Одновременно статья 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” была дополнена пунктом 16.4, согласно которому регистрация кандидата, выдвинутого на выборах в органы местного самоуправления муниципального образования политической партией, список кандидатов которой на аналогичных условиях был допущен к распределению депутатских мандатов в представительном органе этого муниципального образования, также осуществляется на основании решения политической партии (регионального отделения, иного структурного подразделения) без сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения данного кандидата.

Тем самым законодатель распространил дифференцированный подход к определению условий регистрации кандидатов, выдвинутых политическими партиями, который в первоначальной редакции Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (пункт 16 статьи 38) связывался им только с результатами участия партий в вы-

борах депутатов Государственной Думы, и на результаты их участия в выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований по правилам пропорциональной избирательной системы.

Освобождая от обязанности собирать подписи избирателей кандидатов, выдвинутых на выборах в органы местного самоуправления политическими партиями (региональными отделениями, иными структурными подразделениями), если выдвинутые ими списки кандидатов на основании состоявшихся федеральных, региональных или муниципальных выборов были допущены к распределению депутатских мандатов, федеральный законодатель исходил из того, что результаты прежнего участия в выборах подтверждают наличие у таких избирательных объединений, а стало быть, и у выдвигаемых ими кандидатов необходимой поддержки избирателей. Иными словами, закрепленный в оспариваемом законоположении подход основан на объективном различии электоральных статусов региональных отделений политических партий, обусловленном итогами их предшествующего участия в выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3.2. Согласуется такое регулирование 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 ее статьей 9 (пункт 6) 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, что в принципе не исключает наличия 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 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 обстоя-

тельствах равенство политических партий может быть строгим, не зависящим от их представленности в парламенте или поддержки электората, или пропорциональным, при котором статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах (пункт 2.3).

4. Таким образом, оспариваемое положение пункта 16.2 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в системе действующего правового регулирования не может рассматриваться как нарушающее конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, так как оно объективно обусловлено различием в статусе региональных отделений политических партий, наделенных правом выдвижения кандидатов, и, вопреки утверждению заявителя, не влечет отступления от конституционного принципа равенства при определении условий выдвижения и регистрации кандидатов, в том числе на выборах глав муниципальных образований.

Данным выводом не подвергается сомнению полномочие федерального законодателя внести изменения в порядок регистрации кандидатов, выдвинутых политическими партиями (региональными отделениями, иными структурными подразделениями), и, учитывая требования, предъявляемые Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях” к созданию и деятельности политических партий, установить единые условия реализации пассивного избирательного права выдвинутыми ими кандидатами (на что фактически направлены требования А.А. Симона).

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

определил:

1. Признать жалобу гражданина Симона Александра Александровича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем 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

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 7 февраля 2012 г. № 252-О-О

**по жалобе гражданки Семеневой Ларисы Александровны
на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6
статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях
избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации”**

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, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н.С. Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданки Л.А. Семеневой,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Л.А. Семенова оспаривает конституционность положений пункта 6 статьи 37 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которым участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей не допускается; подписи, собранные с на-

рушением положений данного пункта, являются недействительными.

Как следует из представленных материалов, Л.А. Семенова, являясь главой муниципального образования – поселка Нарышкино Урицкого района Орловской области и находясь в кратковременном отпуске, лично собирала подписи в поддержку своей кандидатуры на предстоявших выборах главы этого муниципального образования. Решением избирательной комиссии городского поселения Нарышкино на основании оспариваемых положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” подписи, собранные лично Л.А. Семеновой, были признаны недействительными и ей отказано в регистрации в качестве кандидата на указанную должность. Решением суда общей юрисдикции, оставленным без изменения судами кассационной и надзорных инстанций, было также отказано в удовлетворении ее требования об отмене указанного решения избирательной комиссии.

По мнению заявительницы, оспариваемые законоположения нарушают принцип равенства прав и свобод граждан, право на свободное выражение мнений, право на местное самоуправление, избирательные права и тем самым противоречат статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32, часть 1), в том числе право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2), исходит из того, что эти права в Российской Федерации как демократическом правовом государстве признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права на основе конституционных принципов равенства всех перед законом и судом и равноправия (статья 1, часть 1; статья 2; статья 17, часть 1; статья 19, части 1 и 2).

Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, входя в нормативное содержание конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, получает признание в системе конституционного регулирования, в частности в качестве средства организации местного самоуправления, которое в Российской Федерации признается и гарантируется как одна из основ конституционного строя, является формой осуществления народом своей власти и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе путем выборов представительных органов и должностных лиц муниципальных

образований (статьи 12, 130 и 131 Конституции Российской Федерации). Соответственно, избирательные права имеют определенные особенности реализации в системе местного самоуправления, где они призваны создавать широкие возможности для непосредственного участия граждан в муниципальном избирательном процессе, что относится и к реализации пассивных избирательных прав, включая институт сбора подписей в целях выдвижения кандидатов на выборные должности. Деятельность граждан в данной сфере не может, однако, нарушать права и свободы других лиц и должна носить законный характер (статья 15, часть 2; статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации).

В силу приведенных положений Конституции Российской Федерации, рассматриваемых в системном единстве с нормами ее статей 71 (пункт “в”), 72 (пункты “б”, “н” части 1) и 76 (части 1 и 2), государство в лице федерального законодателя для обеспечения эффективных гарантий всеобщего равного избирательного права, а также для защиты иных конституционно признаваемых ценностей может и должно определять порядок и условия реализации гражданами их права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Осуществляя возложенные на него полномочия, федеральный законодатель вправе при необходимости вводить ограничения избирательных прав для достижения конституционно значимых целей, включая изъятия из принципа всеобщности пассивного избирательного права (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 797-О-О и от 1 июня 2010 года № 757-О-О). При этом недопустимо искажение конституционных принципов избирательного права, как и посягательство на основное содержание принадлежащих гражданам Российской Федерации прав.

3. Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, с тем чтобы гарантировать реализацию демократических принципов и норм избирательного права, исключает участие в сборе подписей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов) органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, а последствием нарушения этого требования признает недействительность подписей (пункт 6 статьи 37).

Такое правовое регулирование является отражением конституционного принципа свободных выборов, одной из гарантий которых служит запрет на оказание в любой форме давления на избирателей в це-

лях их принуждения к совершению тех или иных юридически значимых действий в рамках избирательных процедур. Поскольку у органов публичной власти сосредоточены административно-финансовые, информационные и иные ресурсы, то установление для них запрета на участие в сборе подписей в поддержку выдвижения кандидата на выборах нельзя считать необоснованным; этот запрет является необходимым с точки зрения защиты свободных выборов как ценности, относящейся к основам конституционного строя.

Оспариваемые законоположения прямо называют в качестве адресатов запрета участвовать в сборе подписей лишь органы местного самоуправления и не упоминают о главах муниципальных образований, но это само по себе не означает, что такой запрет их не затрагивает. По смыслу ранее сформулированной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, термины “органы местного самоуправления” и “должностные лица местного самоуправления” в их конституционно-правовом понимании не являются взаимоисключающими: должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления (Определение от 26 сентября 1996 года № 92-О).

Вместе с тем нельзя не учитывать, что, несмотря на общие с другими органами местного самоуправления черты, институт главы муниципального образования имеет свою специфику, поскольку, в частности, глава муниципального образования может рассматриваться как обладающий характеристиками единоличного органа местного самоуправления и выборного должностного лица. При этом законодательство не дает оснований считать, что любые действия лица, замещающего должность главы муниципального образования, когда бы они ни совершались, следует квалифицировать как относящиеся к деятельности органа местного самоуправления, если иметь в виду, например, возможность временного освобождения такого лица от выполнения возложенных на него должностных обязанностей (пребывание в отпуске).

Как это вытекает из положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, наличие должностного (служебного) статуса не препятствует участию в выборах в качестве кандидата, но предполагает необходимость – для кандидатов, находящихся на государственной или муниципальной службе, равно как и являющихся членами органов управления организаций независимо от формы собственности, – освобождения от выполнения должностных (служебных) обязанностей (пункт 2 статьи 40). Хотя для глав муниципальных образований подобного требования не установлено, нет оснований полагать, что их нахож-

дение в отпуске порождает с точки зрения избирательного законодательства иные правовые последствия, нежели те, которые предусмотрены для муниципальных служащих, и что их действия, совершаемые в течение этого времени, должны быть во всяком случае квалифицированы как сопряженные с реализацией должностного (служебного) статуса.

В связи с этим сам по себе факт обладания правовым статусом главы муниципального образования не может рассматриваться как безусловное препятствие для участия в сборе подписей, однако такое участие возможно лишь в порядке, не противоречащем действующему законодательству.

Для кандидатов, замещающих выборные муниципальные должности, Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” специально оговаривает недопустимость использования преимуществ своего должностного положения, определяя, какие именно действия под этим понимаются (пункты 1 и 5 статьи 40). Исключение возможности использования должностного положения в целях влияния на процесс и итоги выборов, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, обеспечивает реализацию конституционных гарантий свободы волеизъявления, права граждан на участие в демократических, свободных и периодических выборах как высшем непосредственном выражении принадлежащей народу власти, равенства избирательных прав, защиты демократических принципов и норм избирательного права, в том числе требования о равенстве прав кандидатов на выборах (Определение от 25 декабря 2003 года № 457-О).

Из этого следует, что лица, замещающие должность главы муниципального образования, не вправе участвовать в сборе подписей при непосредственном исполнении своих полномочий, в том числе в ходе служебных командировок, тогда как такая возможность для них не исключается при освобождении от должностных обязанностей (например, кратковременный отпуск) в течение соответствующего периода избирательной кампании.

Личное участие названных лиц в сборе подписей обусловлено целями реализации их собственного пассивного избирательного права. В условиях местного самоуправления, в особенности в муниципальных образованиях низового, поселенческого уровня (как в деле заявительницы), важное значение имеет поддержание непосредственных взаимоотношений населения с органами муниципальной власти, когда граждане-избиратели заинтересованы в личных контактах с кандидатом, замещающим должность главы муниципального образования. Соответственно, возможность для лица, являющегося главой муниципального

образования, лично осуществлять сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатом на выборах в органы местного самоуправления, если это имеет место вне связи с его должностной деятельностью, способствует укреплению демократических начал организации публичной власти и повышению ответственности выборного должностного лица перед населением.

4. Таким образом, положения пункта 6 статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в системе действующего избирательного законодательства не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявительницы, поскольку они не исключают возможность для лица, замещающего должность главы муниципального образования, осуществлять лично сбор подписей в поддержку его выдвижения кандидатом на выборах в органы местного самоуправления, если это сопряжено с освобождением данного лица от исполнения должностных обязанностей и не связано с использованием преимуществ его должностного положения.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений (постановления от 23 февраля 1999 года № 4-П и от 28 марта 2000 года № 5-П и др.). Следовательно, действия лица, замещающего должность главы муниципального образования, по сбору подписей, если они отвечают указанным критериям, не могут оцениваться иначе, чем это вытекает из настоящего Определения.

Выяснение же того, имелись ли в процессе сбора подписей Л.А. Семеневой факты, свидетельствующие об использовании ею преимуществ своего должностного положения, как и проверка законности и обоснованности вынесенных в отношении нее судебных решений не входят в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, определенную статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Признать жалобу гражданки Семеневой Ларисы Александровны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституци-

онного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного в ней 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

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О

**по жалобе гражданина Шапошникова Александра Владиславовича
на нарушение его конституционных прав абзацем вторым
части 8 статьи 44 Федерального закона “Об общих принципах
организации местного самоуправления в Российской Федерации”**

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, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи А.Н. Кокотова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданина А.В. Шапошникова,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.В. Шапошников оспаривает конституционность абзаца второго части 8 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года

№ 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, согласно которому изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления (за исключением полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

Как следует из представленных материалов, 4 февраля 2011 года были досрочно прекращены полномочия избранного населением на муниципальных выборах мэра города Братска (Иркутская область). Решением Думы города Братска от 29 апреля 2011 года № 223/г-Д “О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования города Братска” (зарегистрировано в Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области 11 мая 2011 года, в тот же день официально опубликовано) был установлен новый порядок избрания главы муниципального образования (мэра города) – представительным органом муниципального образования из состава депутатов, а также указано, что данные изменения вступают в силу после официального опубликования. 27 мая 2011 года Дума города Братска того же созыва избрала мэра города Братска из состава своих депутатов.

Решением Братского городского суда Иркутской области от 9 сентября 2011 года со ссылкой на абзац второй части 8 статьи 44 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” А.В. Шапошникову было отказано в удовлетворении требования о признании решения Думы города Братска от 29 апреля 2011 года незаконным и его отмене.

По мнению заявителя, оспариваемое им законоположение противоречит статьям 2, 3 (части 1, 3 и 4) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку не распространяет содержащееся в нем правило о сроке вступления в силу положений устава муниципального образования, изменяющих структуру и полномочия органов местного самоуправления, на положения устава, изменяющие полномочия, срок полномочий и порядок избрания выборных должностных лиц местного самоуправления.

2. Конституция Российской Федерации устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (статья 12), оно обеспечивает самостоятельное решение населением

вопросов местного значения (статья 130, часть 1), включая самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления (статья 131, часть 1), и осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2).

Одновременно Конституция Российской Федерации исходит из того, что местное самоуправление должно осуществляться в соответствии с общими принципами его организации, установление которых относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт “н” части 1), и что деятельность органов местного самоуправления должна носить законный характер (статья 4, часть 2; статья 15, часть 2). Тем самым Конституция Российской Федерации прямо уполномочила федерального и регионального законодателей на установление организационно-правовых основ осуществления муниципальной власти как одного из уровней публичной власти народа.

По смыслу приведенных конституционных положений, самостоятельность местного самоуправления определяется пределами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством. Данный вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который указывал, что права и обязанности местного самоуправления закрепляются Конституцией Российской Федерации и законом; деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам (постановления от 16 октября 1997 года № 14-П и от 30 ноября 2000 года № 15-П).

Из этого следует, что гарантированное в статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления должно реализовываться исходя из предусмотренных законодательством общих принципов организации местного самоуправления, в том числе общих требований к формам осуществления местного самоуправления, в частности к способам и процедурам формирования органов местного самоуправления, их полномочиям и т.п. В свою очередь, законодательное регулирование общих принципов организации местного самоуправления не может быть произвольным и должно соотноситься с конституционными основами местного самоуправления в Российской Федерации.

3. Общие правовые и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, гарантии его осуществления, включая правовые основы определения структуры орга-

нов местного самоуправления, формирования органов местного самоуправления, закреплены в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

В соответствии с названным Федеральным законом структура и порядок формирования органов местного самоуправления должны определяться уставом муниципального образования – актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеющим прямое действие и применяемым на всей территории муниципального образования (часть 2 статьи 43, пункт 4 части 1 статьи 44); устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования вступают в силу после их официального опубликования (обнародования); глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа уполномоченного федеральному органу исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований (абзац первый части 8 статьи 44).

При этом законодательно предусмотрены особенности вступления в силу, а также применения отдельных положений, изменяющих и дополняющих устав муниципального образования. Так, согласно оспариваемому заявителем положению внесенные в устав муниципального образования изменения и дополнения, изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, вступают в силу после истечения полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

Приведенное правило не распространяется на положения муниципального правового акта, изменяющие перечень полномочий, срок полномочий и порядок избрания выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе глав муниципальных образований, – они вступают в силу в общем порядке и, как следует из части 4 статьи 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ), применяются только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

Часть 4 статьи 40 данного Федерального закона в редакции, действовавшей на день вступления в силу решения Думы города Братска от 29 апреля 2011 года, которым был установлен новый порядок избра-

ния главы города Братска – Думой города Братска из состава ее депутатов, т.е. на 11 мая 2011 года, содержала аналогичное положение, хотя и не распространяющееся на изменения устава муниципального образования, касающиеся порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе глав городов. Однако поскольку на день вступления в силу указанного решения должность главы города Братска оставалась вакантной, это решение и в части изменения порядка избрания главы города Братска фактически применено к вновь избранному главе города Братска.

Закрепленное в части 4 статьи 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” положение в системе действующего правового регулирования означает, что, если нормативно не оговорено иное, указанный в ней срок применения положений, изменяющих устав, распространяется на любые изменения устава, в том числе касающиеся полномочий представительного органа муниципального образования, если они непосредственно вытекают из изменений срока полномочий, перечня полномочий, порядка избрания выборного должностного лица местного самоуправления и вступают в силу одновременно с ними или после, но до избрания нового выборного должностного лица местного самоуправления.

Такое регулирование не выходит за пределы правотворческих полномочий федерального законодателя и направлено на надлежащее обеспечение конституционных прав граждан, осуществляемых посредством института выборного должностного лица местного самоуправления, на достижение стабильности муниципальной власти, баланса полномочий представительного органа муниципального образования и выборного должностного лица местного самоуправления, на реализацию принципов правовой определенности и поддержания взаимного доверия между гражданами и органами местного самоуправления (статьи 1–3, 12, 19, 32, 33, 71, 72, 130–133 Конституции Российской Федерации).

На гарантирование названных конституционных ценностей направлена и часть 9 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, введенная Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ и вступившая в силу с 1 января 2012 года. Согласно содержащемуся в ней положению в случае внесения в устав муниципального образования изменений и дополнений, предусматривающих избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава, выборы главы муниципального образования не назначаются и не проводятся, если муниципальный

правовой акт о внесении указанных изменений и дополнений в устав муниципального образования вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального образования был бы вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования 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”.

Следовательно, предполагается обязательность проведения выборов главы муниципального образования населением во всех случаях, когда решение об указанном изменении порядка избрания главы муниципального образования вступает в силу не ранее даты, начиная с которой представительный орган муниципального образования был бы вправе принять решение о назначении очередных или досрочных выборов главы муниципального образования.

4. Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли нормативный правовой акт Конституции Российской Федерации.

Поскольку оспариваемое заявителем законоположение в системе ранее действовавшего и ныне действующего правового регулирования не содержит неопределенности и не может рассматриваться как нарушающее в процессе правоприменительной деятельности его конституционные права и свободы, данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Проверка же законности правоприменительных решений по делу заявителя не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктом 2 части первой статьи 43, частью четвертой статьи 71 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Признать жалобу гражданина Шапошникова Александра Владиславовича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании

Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем 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

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 22 марта 2012 г. № 601-О-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
Совета Сортавальского муниципального района на нарушение
конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 12
Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных
прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации”, статьей 15 Федерального закона
“Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации” и статьей 14 Федерального закона
“Об особо охраняемых природных территориях”**

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, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы Совета Сортавальского муниципального района к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации Совет Сортавальского муниципального района оспаривает конституционность пункта 3 статьи 12 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которому на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, а именно ее части 1, устанавливающей вопросы местного значения муниципального района, и статьи 14 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях”, согласно которой национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Как следует из представленных материалов, определением суда кассационной инстанции было отменено решение суда первой инстанции и удовлетворено заявление прокурора, поданное в интересах муниципального образования и неопределенного круга лиц, об оспаривании решения представительного органа муниципального района о назначении местного референдума по вопросу об одобрении населением включения территорий муниципального района в состав национального парка. При этом суд кассационной инстанции указал, что на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, к которым вопросы, связанные с образованием национальных парков и определением их границ, не относятся.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения противоречат статьям 3, 9, 12, 32 и 130 Конституции Российской Федерации, поскольку исключают возможность проведения местного референдума по вопросу включения территорий муниципального района в границы создаваемого национального парка.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Конституция Российской Федерации, ее статьи 130 и 132 (часть 1), закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления; органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной

собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2), 72 (пункты “д”, “к”, “н” части 1) и 76 (часть 2), определение полномочий местного самоуправления в области особо охраняемых природных территорий относится к прерогативе законодателя. В связи с этим само по себе отсутствие в установленном законом перечне вопросов местного значения вопросов, связанных с образованием особо охраняемых природных территорий федерального значения, к числу которых в силу пункта 7 статьи 2 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” относится национальный парк, не может рассматриваться как основание для вывода о нарушении конституционных прав местного самоуправления.

Из права на участие в референдуме, как оно установлено статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, также не следует, что данное право может быть реализовано без учета проведенного Конституцией Российской Федерации (статья 11, часть 3; статьи 71, 72, 73 и 76) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Действующее законодательство предусматривает необходимость выявления мнения населения муниципального образования в случае, если его территории планируется включить в состав создаваемых особо охраняемых природных территорий федерального значения. В соответствии с подпунктом 6 статьи 11 и абзацем пятым подпункта 1 статьи 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ “Об экологической экспертизе” материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, представляются на государственную экологическую экспертизу вместе с материалами их обсуждений с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления. Представленные заявителем материалы свидетельствуют о том, что мнение населения Сортавальского муниципального района по проекту планируемого национального парка было выявлено посредством проведения слушаний.

Таким образом, с учетом изложенного нет оснований полагать, что отсутствием в оспариваемом регулировании положений, предусматривающих возможность проведения местного референдума по вопросу,

касающемуся образования особо охраняемой природной территории федерального значения – национального парка, а также включения в его границы территорий муниципального района, нарушаются конституционные права граждан в указанном в жалобе аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы Совета Сортавальского муниципального района, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 11 мая 2012 г. № 658-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хайбрахманова Альфреда Шарифьяновича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 44 статьи 2, пункта 8 статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части 3 статьи 35, пункта “л” части 11 статьи 36 Закона Пермского края “О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае” и приложения 1 к данному Закону

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бон-

даря, 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,
рассмотрев по требованию гражданина А.Ш. Хайбрахманова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.Ш. Хайбрахманов оспаривает конституционность следующих законоположений:

подпункта 44 статьи 2 и пункта 8 статьи 37 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” об установлении формы подписного листа в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования;

части 3 статьи 35 и пункта “л” части 11 статьи 36 Закона Пермского края от 9 ноября 2009 года № 525-ПК “О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае”, согласно которым подписные листы изготавливаются по форме, определенной в Приложении 1 к названному Закону Пермского края; недействительными считаются все подписи в подписном листе, оформленном не в соответствии с указанным Приложением;

Приложения 1 к Закону Пермского края “О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае” в части, касающейся заголовка четвертой графы таблицы подписного листа “год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно – число и месяц рождения)”.

Как следует из представленных материалов, А.Ш. Хайбрахманову решением территориальной избирательной комиссии Свердловского района города Перми было отказано в регистрации кандидатом в депутаты Пермской городской Думы на том основании, что все представленные им подписные листы не соответствовали установленной форме. Суды общей юрисдикции отказали заявителю в удовлетворении его требования о признании названного решения избирательной комиссии незаконным.

По мнению заявителя, отнесение оспариваемыми положениями Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” к

компетенции законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации установления формы подписного листа в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования и определение формы подписного листа оспариваемыми положениями Закона Пермского края “О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае” лишили его права быть избранным в органы местного самоуправления, а потому не соответствуют статьям 19, 32 (часть 2), 55 (часть 3), 71 (пункт “в”) и 72 (пункт “н” части 1) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

2.1. Как следует из статей 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде.

По смыслу данного Федерального конституционного закона, Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан проверяет конституционность лишь действующих законов. Исключение составляют случаи, предусмотренные в части второй его статьи 43, когда Конституционный Суд Российской Федерации в целях защиты конституционных прав и свобод граждан и их объединений может проверить конституционность закона, отмененного или утратившего силу к началу или в период рассмотрения дела. Однако такая проверка невозможна, если оспариваемый закон отменен или утратил силу до начала производства в Конституционном Суде Российской Федерации. В этом случае Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии жалобы к рассмотрению.

Примененные в деле заявителя положения подпункта 44 статьи 2 и пункта 8 статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ) в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2011 года № 259-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” утратили силу задолго до его обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Пункт 8 статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в ныне действующей редакции в деле с участием заявителя не

применялся. Таким образом, жалоба А.Ш. Хайбрахманова в указанной части не может быть признана допустимой.

2.2. Изготовление и оформление подписных листов в точном соответствии с положениями законодательства выступают гарантией необходимого информирования граждан о кандидате, препятствуют возможному сокрытию или искажению информации, направлены как на защиту прав и законных интересов избирателей при сборе подписей, так и на обеспечение равенства прав кандидатов. Несоблюдение этого правила ставит под сомнение наличие реальной, основанной на полной и достоверной информации, поддержки кандидата избирателями, а потому и действительность подписей в подписных листах. Требование соблюдения законов, в том числе при изготовлении подписных листов, является одним из основополагающих конституционных принципов, обеспечивающих правопорядок и защиту прав граждан, а потому не может рассматриваться как нарушающее права и свободы граждан (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 1858-О-О). Таким образом, отсутствует неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых заявителем положений статей 35 и 36 Закона Пермского края “О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае”, предусматривающих, что изготовление подписных листов осуществляется в соответствии с требованиями закона, а все подписи в подписном листе, не отвечающем указанным требованиям, считаются недействительными.

Что касается установления формы подписного листа положениями Закона Пермского края “О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае”, в том числе Приложением 1, то в силу Федерального закона от 23 июля 2011 года № 259-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” с 27 июля 2011 года форма подписного листа в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования установлена Приложением 8 к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Проверка же соответствия Закона Пермского края “О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае” федеральному законодательству, в частности Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в действующей редакции, не относится к полномочиям Конституционного Суда

Российской Федерации (статья 125 Конституции Российской Федерации и статья 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”).

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хайбрахманова Альфреда Шарифьяновича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 29 мая 2012 г. № 863-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы
гражданина Уденазарова Курбана Ханмурадовича на нарушение
его конституционных прав положениями пункта 3 статьи 47
и пунктов 1 и 2 статьи 51 Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации”**

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, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой,

С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданина К.Х. Уденазарова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин К.Х. Уденазаров оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”:

пункта 3 статьи 47, согласно которому под муниципальными организациями телерадиовещания, муниципальными периодическими печатными изданиями в данном Федеральном законе понимаются организации телерадиовещания и периодические печатные издания, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума являются органы местного самоуправления и муниципальные организации, и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума, оказывалась муниципальная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств местного бюджета, и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума имеется доля (вклад) муниципального образования (муниципальных образований);

пунктов 1 и 2 статьи 51, регулирующих условия проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на телевидении и радио.

Как следует из представленных материалов, заявителю, являвшемуся зарегистрированным кандидатом в депутаты представительного органа муниципального образования, не было предоставлено бесплатное эфирное время для проведения предвыборной агитации на каналах муниципальных организаций телерадиовещания ввиду отсутствия последних на территории муниципального образования. Решением суда общей юрисдикции, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, К.Х. Уденазарову отказано в удовлетворении заявления об

оспаривании бездействия Республиканского агентства по печати и массовым коммуникациям при кабинете Министров Республики Татарстан и Управлению федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Республике Татарстан по факту непредоставления заявителю бесплатного эфирного времени для проведения предвыборной агитации.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения лишают зарегистрированных кандидатов на выборах в органы местного самоуправления права на бесплатное эфирное время вследствие отсутствия у муниципальных образований полномочий по учреждению муниципальных организаций телерадиовещания и отсутствия у государственных организаций телерадиовещания обязанности предоставлять бесплатное эфирное время данным кандидатам в том случае, когда на территории муниципального образования по тем или иным причинам нет муниципальных организаций телерадиовещания. Кроме того, заявитель считает, что оспариваемые нормы, предоставляя кандидатам на местных выборах право бесплатного эфирного времени только на каналах муниципальных организаций телерадиовещания, нарушают конституционный принцип равенства, поскольку ставят таких кандидатов в неравное положение по сравнению с кандидатами на выборах в федеральные органы государственной власти и в органы власти субъектов Российской Федерации, имеющими право на бесплатное эфирное время на каналах государственных организаций телерадиовещания. В связи с этим заявитель просит Конституционный Суд Российской Федерации признать оспариваемые законоположения не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 19 и 32 (часть 2).

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные К.Х. Уденазаровым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

2.1. Конституция Российской Федерации устанавливает, что свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа (статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2); эти права в Российской Федерации как демократическом правовом государстве признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (статья 1, часть 1; статья 2 и статья 17, часть 1).

Вместе с тем из названных положений Конституции Российской Федерации не вытекает право зарегистрированных кандидатов на получение

бесплатного эфирного времени на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания. Оспариваемые заявителем законоположения – одна из гарантий информационного обеспечения выборов, предоставляющая зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям на выборах в органы местного самоуправления возможность использования бесплатного эфирного времени на каналах муниципальных организаций телерадиовещания (пункт 2 статьи 51 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”). Объективная невозможность предоставления бесплатного эфирного времени кандидатам на выборах в органы местного самоуправления по причине отсутствия на территории муниципального образования муниципальных организаций телерадиовещания не препятствует кандидатам в проведении в соответствии с законом предвыборной агитации с помощью иных форм и методов.

2.2. Согласно статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Принцип равенства в полной мере распространяется на предусмотренное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. В Постановлении от 23 марта 2000 года № 4-П Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что равное избирательное право заключается, в частности, в участии в выборах на равных основаниях, что обеспечивается в том числе предоставлением для кандидатов равных юридических возможностей участия в предвыборной кампании.

Оспариваемые заявителем нормативные положения гарантируют зарегистрированным кандидатам право на получение бесплатного эфирного времени, а также в установленном законом случае платного эфирного времени на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания на равных условиях (продолжительность предоставленного эфирного времени, время выхода в эфир и другие условия) (пункт 1 статьи 51 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”). С учетом данного принципа муниципальные организации телерадиовещания обязаны предоставлять эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения предвыборной агитации на выборах в органы местного са-

моуправления. Таким образом, вопреки утверждению заявителя, оспариваемые законоположения также не могут рассматриваться как нарушающие конституционный принцип равенства.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Уденазарова Курбана Ханмурадовича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 29 мая 2012 г. № 877-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Колесникова Алексея Сергеевича на нарушение его
конституционных прав статьями 1, 2 и 3 Федерального закона
“О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации в части отмены формы голосования против
всех кандидатов (против всех списков кандидатов)”**

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, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина А.С. Колесникова к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.С. Колесников оспаривает конституционность статей 1, 2 и 3 Федерального закона от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)”.

Как следует из представленных материалов, решением Верховного Суда Российской Федерации, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, А.С. Колесникову отказано в удовлетворении требования об оспаривании постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 7 октября 2011 года № 42/354-6 “О формах избирательного бюллетеня и требованиях к изготовлению избирательных бюллетеней для голосования на выборах Президента Российской Федерации” и от 31 января 2012 года № 93/744-6 “Об утверждении текста избирательного бюллетеня для голосования на выборах Президента Российской Федерации”. Таганским районным судом города Москвы от 4 марта 2012 года в удовлетворении заявления А.С. Колесникова о признании незаконным отсутствия в выданном ему на избирательном участке бюллетеня для голосования графы “против всех кандидатов” также отказано.

По мнению А.С. Колесникова, оспариваемые законоположения в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 3 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 2), поскольку препятствуют реализации его активного избирательного права.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные А.С. Колесниковым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что само по себе исключение из избирательного бюллетеня графы “против всех кандидатов” (“против всех списков кандидатов”) не ограничивает и не нарушает избирательные права граждан, поскольку не препятствует их участию в избрании выборных органов публичной власти и в реализации права быть избранным в эти органы и выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования на выборах в соответствии с установленными процедурами (определения от 18 декабря 2007 года № 920-О-О и от 29 сентября 2011 года № 1065-О-О).

Таким образом, оспариваемые законоположения с учетом приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

Разрешение же вопроса о внесении в законодательство или исключении из него нормы о форме голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) является прерогативой законодателя и не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Колесникова Алексея Сергеевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 5 июня 2012 г. № 1058-О

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

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бон-

даря, 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,

установил:

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 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 кон-

ституционные 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 оправдана, 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 Централь-

ную 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 из-

бование 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 огра-

ничений 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 Президен-

та 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

определил:

1. Признать жалобу гражданки Пеуновой Светланы Михайловны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем 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

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 17 июля 2012 года № 1291-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Тучнолобова Валерия Дмитриевича на нарушение его
конституционных прав Федеральным законом “О внесении
изменений в отдельные законодательные акты Российской
Федерации в части отмены формы голосования против всех
кандидатов (против всех списков кандидатов)”**

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,

рассмотрев по требованию гражданина В.Д.Тучнолобова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.Д.Тучнолобов просит Конституционный Суд Российской Федерации признать не соответствующим Конституции Российской Федерации Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)”.

Как следует из представленных материалов, В.Д.Тучнолобову определением Верховного Суда Российской Федерации было отказано в принятии заявления об оспаривании действий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва, результатов голосования на выборах, состоявшихся 4 декабря 2011 года. Частная жалоба В.Д.Тучнолобова определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации оставлена без удовлетворения.

По мнению заявителя, оспариваемый Федеральный закон нарушает его избирательные права и тем самым не соответствует статьям 32 (часть 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

В соответствии со статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, что должно быть подтверждено копией официального документа.

Между тем представленными материалами не подтверждается применение в деле заявителя положений Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)”. При таких обстоятельствах обращение В.Д.Тучнолобова в Конституционный Суд Российской Федерации означает, что, по

сути, он просит проверить конституционность оспариваемого Федерального закона в порядке абстрактного нормоконтроля, т.е. вне связи с конкретным делом, в котором судом в определенной юрисдикционной процедуре разрешается затрагивающий права и свободы заявителя вопрос на основе норм соответствующего закона, устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства. Однако такая проверка может быть осуществлена лишь по запросам перечисленных в статье 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации и статье 84 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” субъектов, к числу которых граждане не отнесены.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тучнолобова Валерия Дмитриевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 17 июля 2012 года № 1342-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Лобанова Василия Дмитриевича на нарушение его конституционных
прав статьей 27 Федерального закона “О выборах Президента
Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бон-

даря, 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,

рассмотрев по требованию гражданина В.Д. Лобанова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.Д. Лобанов оспаривает конституционность статьи 27 “Порядок включения граждан в список избирателей и исключения их него” Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации”.

Как следует из представленных материалов, заявитель был включен в список избирателей на избирательном участке по месту жительства. Решением суда отказано в удовлетворении заявления В.Д. Лобанова о признании незаконными действий председателя участковой избирательной комиссии, который, вопреки требованиям заявителя, отказался исключить его из списка избирателей.

По мнению В.Д. Лобанова, статья 27 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” в той мере, в какой она предусматривает указание в списке избирателей фамилии, имени, отчества, года рождения и адреса места жительства избирателя, противоречит Конституции Российской Федерации, в частности ее статьям 23 (часть 1) и 28.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные В.Д. Лобановым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

Статья 27 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”, определяющая порядок включения граждан в список избирателей для участия в выборах Президента Российской Федерации, направлена на обеспечение реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепленного в статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а потому сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лобанова Василия Дмитриевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 24 сентября 2012 года № 1502-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Руденко Андрея Михайловича на нарушение его конституционных
прав положением статьи 6 Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации”**

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,

рассмотрев по требованию гражданина А.М.Руденко вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.М.Руденко оспаривает конституционность статьи 6 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гаранти-

ях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которой граждане Российской Федерации голосуют на выборах и референдумах соответственно за кандидатов (списки кандидатов), а в случаях, предусмотренных законом, – за или против кандидата, за вынесенные на референдумы вопросы или против них непосредственно, в части слов “в случаях, предусмотренных законом”.

Как следует из представленных материалов, А.М.Руденко обратился в суд с заявлением, в котором просил признать незаконными состоявшиеся 4 декабря 2011 года выборы в Государственную Думу шестого созыва и выборы в Законодательное Собрание Свердловской области, отменить результаты голосования по бюллетеням, в которых отсутствовала графа “против всех”. Определением суда общей юрисдикции, оставленным без изменения вышестоящим судом, производство по делу заявителя было прекращено.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение противоречит статьям 15 (часть 4) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет лишать граждан Российской Федерации возможности реализовать свое активное избирательно право путем голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные А.М.Руденко материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

Конституционный Суд Российской Федерации, основываясь на правовой позиции, сформулированной им в ряде решений, в том числе в Постановлении от 14 ноября 2005 года № 10-П, указал, что само по себе исключение из избирательного бюллетеня графы “против всех кандидатов” (“против всех списков кандидатов”) не ограничивает и не нарушает избирательные права граждан, поскольку не препятствует их участию в избрании выборных органов публичной власти и в реализации права быть избранными в эти органы и выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования на выборах в соответствии с установленными процедурами (Определение от 18 декабря 2007 года № 920-О-О).

Таким образом, оспариваемое законоположение с учетом приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Руденко Андрея Михайловича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 24 сентября 2012 года № 1503-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шулипы Юрия Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 3 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пунктом 1 статьи 1 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”

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,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина Ю.Ю. Шулипы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Ю.Ю.Шулипа оспаривает конституционность пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации”, согласно которому гражданин Российской Федерации участвует в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании, и пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации”, согласно которому Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Как следует из представленных материалов, Ю.Ю. Шулипа обратился в участковую избирательную комиссию с заявлением, в котором просил предоставить ему возможность открыто проголосовать на выборах Президента Российской Федерации, состоявшихся 4 марта 2012 года, однако в этом ему было отказано. Жалоба Ю.Ю. Шулипы на решение участковой избирательной комиссии была оставлена территориальной избирательной комиссией без удовлетворения. Решением суда общей юрисдикции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении заявления о защите избирательных прав и признании незаконными решений участковой и территориальной избирательных комиссий заявителю также было отказано.

По мнению Ю.Ю. Шулипы, оспариваемые законоположения в той части, в какой они препятствуют реализации избирательного права гражданином в форме открытого голосования, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 3 (часть 3), 15 (части 1 и 4), 17 (части 1 и 2), 18, 29 (части 1 и 4), 32 (части 1 и 2) и 55.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные Ю.Ю.Шулипой материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

2.1. Согласно статьям 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным судом в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, затрагиваются конституционные права и свободы граждан.

Пункт 2 статьи 3 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” устанавливает принципы проведения референдума и не регулирует отношения, связанные с выборами Президента Российской Федерации.

Следовательно, данное законоположение не затрагивает прав заявителя в указанном в жалобе аспекте, а потому его жалоба в этой части не может быть признана допустимой.

2.2. Оспариваемый заявителем пункт 1 статьи 1 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” дословно воспроизводит

статью 81 (часть 1) Конституции Российской Федерации, в которой, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 22 января 2002 года № 2-П, выражены общие принципы, лежащие в основе реализации конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным на подлинных свободных выборах.

Соответственно, данное законоположение не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан в указанном заявителем аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шулипы Юрия Юрьевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 4 октября 2012 года № 1913-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Дегтярева Сергея Сергеевича на нарушение его конституционных
прав положением пункта 9 статьи 81.1 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бон-

даря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи К.В. Арановского, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предварительное изучение жалобы гражданина С.С. Дегтярева,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.С. Дегтярев оспаривает конституционность положения пункта 9 статьи 81.1 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, которым установлено следующее: если в субъекте Российской Федерации выборы были проведены в соответствии с пунктом 3, 4, 5 или 7 той же статьи в иные, чем второе воскресенье марта, дни, а конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования не предусмотрено проведение следующих выборов в марте, законом этого субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено продление полномочий органов государственной власти этого субъекта Российской Федерации в целях проведения следующих выборов во второе воскресенье марта года, следующего за годом, в котором истекает срок, на который были избраны соответствующие органы или депутаты соответствующих органов.

Как следует из представленных материалов, решением от 16 февраля 2012 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 23 мая 2012 года, Верховный Суд Республики Бурятия, ссылаясь на оспариваемое законоположение, отказал С.С. Дегтяреву в удовлетворении его требования о признании недействующей статьи 1 Закона Республики Бурятия от 17 декабря 2010 года № 1859-IV “О продлении срока полномочий Народного Хурала Республики Бурятия четвертого созыва и депутатов Народного Хурала Республики Бурятия четвертого созыва”, которой предписано на основании в том числе оспариваемого законоположения с целью проведения следующих выборов депутатов Народного Хурала Республики Бурятия во второе воскресенье марта года, следующего за годом, в котором истекает срок, на который были избраны депутаты Народного Хурала Республики Бурятия четвертого созыва, продлить полномочия Народного Хурала Ре-

спублики Бурятия четвертого (действующего) созыва и его депутатов до дня проведения первой сессии Народного Хурала Республики Бурятия пятого (следующего) созыва, который будет избран на выборах 10 марта 2013 года.

Тем же решением Верховный Суд Республики Бурятия отказал заявителю в признании недействующим абзаца первого пункта 3 статьи 72 Закона Республики Бурятия от 6 января 2004 года № 603-III “О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия”, который предусматривает продление законом Республики Бурятия полномочий Народного Хурала четвертого созыва в целях проведения выборов Народного Хурала пятого созыва во второе воскресенье марта года, следующего за годом, в котором истекает срок, на который был избран Народный Хурал четвертого созыва.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение нарушает его право как гражданина Российской Федерации, проживающего в Республике Бурятия, избирать и быть избранным в органы государственной власти, закрепленное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет законодательному (представительному) органу государственной власти этого субъекта Российской Федерации продлить срок полномочий указанного органа, установленный конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, а также превысить их предельный срок, установленный федеральным законом.

2. Согласно Конституции Российской Федерации Российская Федерация – демократическое федеративное правовое государство (статья 1, часть 1); носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации 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 3, части 1, 2 и 3). Согласно статье 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1); граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации следует, что реализация полномочий выборного законодательного (представительного) органа государственной власти основана на мандате, полученном на прямых выборах, а срок полномочий выборного

законодательного (представительного) органа государственной власти не может, как правило, превышать срок действия выборного мандата. Наличие этого срока представляет собой существенное и обязательное условие осуществления власти, основанной на таком мандате; его превышение противоречило бы статье 3 (часть 4) Конституции Российской Федерации, в силу которой никто не может присваивать власть в Российской Федерации.

2.1. Согласно пункту “b” статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, который в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации является составной частью правовой системы Российской Федерации, каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было 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.

Обязательность периодических выборов провозглашена и в пункте 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека. При этом действительная периодичность выборов предполагает соблюдение сроков полномочий выборных органов, поскольку превышение таких сроков, особенно значительное, существенно меняя периоды времени между выборами, может приводить к нарушению избирательных прав и искажению природы депутатского мандата.

Соответственно, право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы публичной, в том числе законодательной, власти должно осуществляться периодически и, по общему правилу, не позднее истечения нормативного срока полномочий ранее избранного органа власти.

2.2. Конституция Российской Федерации не закрепляет определенную избирательную систему и конкретные избирательные процедуры применительно к выборам в субъектах Российской Федерации, это – предмет их уставов либо избирательных законов, в которых решаются вопросы о сроках полномочий выборных органов, порядке назначения и переноса выборов. Такое регулирование в субъектах Российской Федерации должно соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам организации представительных органов государственной власти; в силу представлений, характерных для российской и мировой практики, периодичность выборов обеспечивается, как правило, четырех- либо пятилетним сроком полномочий избираемых органов власти. Нарушения избирательных прав могут быть вызваны, в частности, противоречащим законодательству неназначени-

ем выборов либо их проведением на основе неконституционных или незаконных правовых актов. В целях обеспечения права граждан на участие в свободных периодических выборах Российская Федерация вправе установить в качестве общего принципа максимальные сроки полномочий выборных органов ее субъектов, что должно предотвращать отступления от реальной периодичности выборов, обеспечивающей смену легислатур в сроки, предусмотренные законом на федеральном и региональном уровнях. Нарушением периодичности выборов является как отказ субъекта Российской Федерации от соблюдения максимального срока полномочий, установленного федеральными актами, так и несоблюдение при назначении выборов им же установленного конкретного срока. Приведенная правовая позиция, изложенная Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 30 апреля 1997 года № 7-П, между тем, не означает, что срок полномочий выборного органа не может быть продлен ни при каких обстоятельствах. Так, пункт 3 статьи 8 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” устанавливает, что соответствующие органы и депутаты исполняют свои полномочия до прекращения действия чрезвычайного или военного положения и избрания нового состава указанных органов или депутатов, если срок их полномочий истекает в период действия чрезвычайного или военного положения.

Срок полномочий выборного органа может незначительно отклоняться от установленного законом, когда это объективно обусловлено непрерывностью народного представительства. Согласно названному Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации законодательные (представительные) органы государственной власти, по общепризнанному правилу, сохраняют свои полномочия до начала работы вновь избранных депутатов. Это правило следует из статьи 99 (часть 4) Конституции Российской Федерации применительно к полномочиям Государственной Думы; такое же правило закреплено в статье 81 (часть 3) Конституции Республики Бурятия: полномочия прежнего состава Народного Хурала Республики Бурятия прекращаются с момента начала работы этого органа во вновь избранном составе.

Исполнение названного требования затрудняет или делает невозможным полное совпадение действительного срока полномочий выборного органа и календарного срока, который установлен в годах, в частности, пунктом 1 статьи 8 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которому срок полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации не мо-

жет составлять менее двух и более пяти лет. Изменения сроков полномочий представительных органов, обусловленные указанными обстоятельствами, обеспечивают непрерывность в осуществлении власти народа через органы государственной власти, а также реализацию конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства через представителей (статья 3, часть 2; статья 32, часть 1, Конституции Российской Федерации); они не противоречат правилам, установленным законом, и не позволяют органу власти принять произвольное решение о значительном продлении своих полномочий свыше предельного срока. В законодательстве такие отклонения от установленной календарной длительности могут быть определены иначе, чем продление (сокращение) срока полномочий.

3. Конституционный Суд Российской Федерации в названном Постановлении не исключил в качестве основания к продлению срока полномочий законодательного органа власти субъекта Российской Федерации отсутствие необходимой для проведения выборов правовой базы. Основание это имело место во время общей конституционной реформы в Российской Федерации и впоследствии отпало.

В дальнейшем, однако, избирательное законодательство менялось, в том числе при введении единых дней голосования, что отражалось на установленных законами субъектов Российской Федерации сроке, на который избираются региональные органы государственной власти, и, соответственно, на сроке их полномочий. Положения пункта 2 статьи 8 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации”, запрещаая продление или сокращение срока полномочий действующих органов или депутатов, допускают исключения из этого правила в целях совмещения дня голосования на различных выборах; при этом продление или сокращение установленного законодательством субъекта Российской Федерации срока, на который избираются органы его государственной власти, и (или) срока их полномочий допускается лишь нормой закона субъекта Российской Федерации, принятого с соблюдением условий, предусмотренных названным Федеральным законом.

Совмещение, в частности, муниципальных выборов посредством продления или сокращения сроков полномочий органов местного самоуправления и проведение их не позднее 1 ноября 2005 года имеет целью синхронизировать переход системы местного самоуправления

в обновленный правовой статус и представляет собой временную меру, рассчитанную только на переходный период муниципальной реформы для организации местного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и проведения выборов в этот период с учетом местных условий (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2005 года № 309-О, от 20 октября 2005 года № 407-О, от 18 апреля 2006 года № 142-О и от 8 апреля 2010 года № 440-О-О).

Что касается предусмотренного пунктами 1 и 4 статьи 82 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” максимально возможного (до одного года) срока продления или сокращения законом субъекта Российской Федерации полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации при совмещении выборов, то, как определил Конституционный Суд Российской Федерации, его установление составляет одну из закрепленных на федеральном уровне гарантий права граждан на участие в свободных периодических выборах (Определение от 27 мая 2004 года № 175-О).

Приведенные правовые позиции содержатся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющих свою силу и согласно статье 6 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” являющихся обязательными на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

4. Как следует из материалов, приложенных к жалобе С.С.Дегтярева, депутаты в количестве, достаточном для правомочного состава Народного Хурала Республики Бурятия, были избраны 2 декабря 2007 года. В соответствии с Конституцией Республики Бурятия Народный Хурал Республики Бурятия избирается на пять лет, собирается на свое первое заседание через две недели после дня его выборов; с момента начала его работы полномочия Народного Хурала Республики Бурятия прежнего созыва прекращаются (статья 80, часть 1; статья 81, части 1 и 3). Придавая своему решению форму закона и связывая это решение с изменением дня голосования, Народный Хурал Республики Бурятия четвертого созыва продлил свои полномочия до дня, наступающего через две недели после дня выборов следующего (пято-

го) созыва, которые должны были быть назначены на 10 марта 2013 года, т.е. на срок около трех месяцев.

Вместе с тем согласно Федеральному закону от 2 октября 2012 года № 157-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, изменившему законодательное регулирование в данной сфере, очередные выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны проводиться, начиная с 1 января 2013 года, во второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок, на который были избраны депутаты предыдущего созыва, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва – в день голосования на указанных выборах.

При таких обстоятельствах, т.е. принимая во внимание как изменение законодательного регулирования, так и то, что проведение выборов депутатов Народного Хурала Республики Бурятия пятого созыва 14 октября 2012 года, с чем заявитель связывает соблюдение условия об их периодичности и защиту избирательных прав граждан, уже в любом случае не может быть обеспечено, а также характер участия заявителя в правоотношениях (то обстоятельство, что он не участвовал непосредственно в избирательном процессе), Конституционный Суд Российской Федерации не усматривает оснований для принятия жалобы С.С. Дегтярева к рассмотрению.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дегтярева Сергея Сергеевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ОПРЕДЕЛЕНИЕ****от 18 октября 2012 года № 1915-О**

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Калинайчева Сергея Викторовича на нарушение его
конституционных прав положениями пункта 10 части 5 статьи 6
Федерального конституционного закона “О референдуме
Российской Федерации”, подпункта “а” пункта 2 статьи 1
Федерального конституционного закона “О внесении изменений
в Федеральный конституционный закон “О референдуме
Российской Федерации”, пункта 3 части первой статьи 3,
статей 47.1, 79, 96 и пункта 2 статьи 97 Федерального
конституционного закона “О Конституционном Суде
Российской Федерации”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председа-
теля В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бон-
даря, 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,

рассмотрев по требованию гражданина С.В.Калинайчева вопрос о
возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Кон-
ституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации
гражданин С.В.Калинайчев оспаривает конституционность следующих
законоположений:

пункта 10 части 5 статьи 6 Федерального конституционного зако-
на от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ “О референдуме Российской Феде-
рации”, согласно которому на референдум не могут выноситься вопро-
сы, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными
конституционными законами к исключительной компетенции феде-
ральных органов государственной власти;

подпункта “а” пункта 2 статьи 1 Федерального конституционного за-
кона от 24 апреля 2008 года № 1-ФКЗ “О внесении изменений в Федераль-
ный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”, ко-
торым часть 5 статьи 6 Федерального конституционного закона “О рефе-
рендуме Российской Федерации” дополнена оспариваемым пунктом 10;

пункта 3 части первой статьи 3, статей 47¹, 79, 96 и пункта 2 статьи 97 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации”, закрепляющих положение, согласно которому граждане вправе оспаривать в Конституционном Суде Российской Федерации закон, если он применен в конкретном деле.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения препятствуют ему в участии в управлении делами государства и блокируют проведение референдума Российской Федерации, а также не позволяют оспаривать в Конституционном Суде Российской Федерации положения федеральных законов при отсутствии конкретного дела, разбираемого судом, и тем самым не соответствуют статьям 3, 84, 108 и 125 Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом (статья 125, часть 4). В соответствии со статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если этим законом затрагиваются его конституционные права и свободы и если оспариваемый закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде.

Между тем из жалобы и приложенных к ней материалов не усматривается, что заявитель предпринял действия по инициированию референдума Российской Федерации и судебной защите своего права на участие в референдуме, если оно было нарушено, и что в конкретном деле заявителя были применены или подлежали применению оспариваемые им законоположения. Следовательно, нет оснований считать, что названные законоположения препятствуют заявителю в защите его конституционных прав посредством конституционного судопроизводства.

Утверждение же заявителя о том, что пункт 10 части 5 статьи 6 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” не позволяет проводить референдум ни по каким вопросам, так как все они могут быть отнесены к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти, не основано на положениях законодательства.

Обращение С.В. Калинайчева в Конституционный Суд Российской Федерации, по сути, не является жалобой на нарушение законом конститу-

ционных прав и свобод: фактически заявитель просит Конституционный Суд Российской Федерации проверить конституционность федеральных конституционных законов в порядке абстрактного нормоконтроля. Однако в таком порядке в Конституционный Суд Российской Федерации вправе обращаться указанные в статье 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы и лица, граждане же к субъектам данного права не отнесены.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Калинайчева Сергея Викторовича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 22 ноября 2012 года № 2212-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Крицкого Игоря Анатольевича на нарушение его конституционных
прав подпунктом 5 статьи 2, положениями подпункта “з” пункта 64
статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях
избирательных прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации” и пункта 6 статьи 24 Закона Омской
области “О выборах в органы местного самоуправления
Омской области”**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председа-
теля В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бон-

даря, Г.А. Гаджиева, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина И.А. Крицкого к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин И.А.Крицкий оспаривает конституционность подпункта 5 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, предусматривающего, что для целей данного Федерального закона понятие “адрес места жительства” означает адрес (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), по которому гражданин Российской Федерации зарегистрирован по месту жительства в органах регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Кроме того, заявитель оспаривает конституционность положения подпункта “з” пункта 64 статьи 38 того же Федерального закона, в соответствии с которым недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе в случае, если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, либо о кандидате указаны в подписном листе не в полном объеме, и положения пункта 6 статьи 24 “Регистрация кандидатов, списков кандидатов” Закона Омской области от 7 июля 2003 года № 456-ОЗ “О выборах в органы местного самоуправления Омской области”, закрепляющего требования к подписному лицу, при несоблюдении которых подписи в нем признаются недействительными.

Как следует из представленных материалов, решением суда были признаны недействительными необходимые для регистрации кандидата подписи избирателей в подписных листах, собранные в поддержку выдвижения кандидата И.А. Крицкого на должность главы муниципального района, а решение о его регистрации в качестве кандидата отменено. При этом суд исходил из того, что в адресе места жительства лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей и заверившего подписные листы, отсутствовало указание на наименование субъекта Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, в частности ее статьям 2, 3, 18, 19, 32, 46 и 72, поскольку содержащееся в названном Федеральном законе понятие “адрес места жительства” является неопределенным и поз-

воляет правоприменительному органу необоснованно признавать собранные в поддержку кандидатов подписи избирателей недействительными.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные И.А.Крицким материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

Закрепленный в подпункте 5 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” общий перечень сведений, образующих понятие адреса места жительства, носит ориентирующий характер. Содержащееся в нем законоположение не означает, что избирательные комиссии, на которые данным Федеральным законом возложена обязанность по обеспечению и защите избирательных прав граждан (пункт 3 статьи 20), должны во всех без исключения случаях требовать указание в подписных листах всех перечисленных в данном перечне сведений, в том числе при отсутствии тех или иных сведений в паспорте гражданина Российской Федерации (свидетельстве о регистрации по месту жительства) (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 октября 2010 года № 1426-О-О).

С учетом приведенной правовой позиции оспариваемые заявителем положения Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Закона Омской области “О выборах в органы местного самоуправления Омской области”, вопреки утверждению И.А. Крицкого, не содержат неопределенности и не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права в указанном в жалобе аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крицкого Игоря Анатольевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. ЗОРЬКИН

В.Е. ЧУРОВ, Б.С. ЭБЗЕЕВ

**Демократия, свободные выборы
и избирательные права граждан
(краткий очерк доктрины
Конституционного Суда России)**

Введение

История в силу особенностей социально-политического развития России не предоставила нашей стране двухсот лет для естественного вызревания демократических институтов в недрах индустриального общества и их постепенного утверждения не только в социально-экономической или политико-юридической сфере, но и в общественном и индивидуальном сознании. В связи с этим особенно важно понимание, что недостаточно декларировать демократический характер государства. Прочность демократии определяется не просто наличием писаной конституции, даже отвечающей самым высоким стандартам или существующим в данный момент в обществе умонастроениям, а такой организацией государственных и общественных институтов, собственности, социальных отношений, которые объективно служат утверждению и развитию демократических принципов и вызывают уважение и доверие граждан к институтам конституционного строя.

Именно поэтому проблема правового обеспечения занимает в теории и практике демократического правового государства едва ли не доминирующее положение. Речь идет об обеспечении фактического функционирования институтов и учреждений государства в соответствии с принципами конституционного строя. Этим предопределяются роль и значение свободных выборов как первоосновы всякой публичной власти, организация подготовки и проведения которых возложена на избирательные комиссии, и правосудия как хранителя ценностей государственной бытийности общества и главной гарантии свободы и прав человека и гражданина. Этим же обусловлена и сложившаяся тра-

диция тесного сотрудничества и взаимодействия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с Конституционным и Верховным судами Российской Федерации.

За два десятилетия своей деятельности по организации подготовки и проведения выборов Центральная и иные избирательные комиссии накопили огромный опыт в реализации избирательного законодательства, который востребован высшими судами России при выработке своих правовых позиций. ЦИК России неизменно представлена в заседаниях Конституционного и Верховного судов при рассмотрении соответствующих дел. Серьезное значение имеют ее заключения, а также методические рекомендации, являющиеся результатом обобщения обширной практики правоприменения и научного осмысления тенденций развития отечественного избирательного законодательства. Активное участие ЦИК России приняла в работе по подготовке проекта постановления Верховного Суда «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятого 31 марта 2011 года.

В свою очередь, Центральная и нижестоящие избирательные комиссии в своей правозащитной деятельности неизменно руководствуются правовыми позициями высших судов и созданными ими прецедентами. Этому в том числе способствуют издаваемые ЦИК России сборники решений Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, иных судов общей юрисдикции.

В частности, в 2008 году ЦИК России издала два тома сборника «Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000–2007», в которых помещены 24 постановления и 118 определений. В настоящем томе читатель сможет ознакомиться с 5 постановлениями и 42 определениями Конституционного Суда и содержащимися в них правовыми позициями, имеющими нормативное значение и являющимися источниками права.

Именно возможностью формулирования правовых позиций, в соответствие с которыми должны приводиться нормативные правовые акты и практика их применения, определяется особое положение Конституционного Суда в сфере защиты прав и свобод человека. Имеются в виду ведущие начала решений Суда, в которых отражаются выявленное им нормативное содержание Конституции или иных нормативно-правовых актов и их объективный смысл, а также сформулированные самим Судом принципы права, которые привели к закрепленному в решении результату. Правовые позиции Конституционного Суда есть сущность решения Суда, выводы, являющиеся результатом толкования Судом Конституции Российской Федерации, ее духа и буквы, выявлен-

ных им правовых принципов, которые лежат в основе решения. В этом смысле Конституция есть то, что скажет о ней Конституционный Суд.

При этом представляется необоснованной попытка отождествления правовой позиции Суда только с резолютивной частью решения; правовые позиции Суда излагаются и в мотивировочной, и в резолютивной частях решения. Причем эти позиции не увязаны только с разрешением конкретного конституционного спора или ситуации, ставших предметом судебного рассмотрения, они имеют общее значение и в силу этого и с учетом официального характера судебных решений носят императивный в смысле обязывания всех субъектов конституционно-правовых отношений характер.

Любое их игнорирование, особенно когда речь идет о дефектах законодательства, вызываемых недостаточным вниманием к последствиям принимаемых актов и их соотношению с реальной социально-экономической ситуацией, а также недостаточным учетом значимых для большей части общества культурных традиций, ведет к серьезным противоречиям между нормативным регулированием и конституционной характеристикой России как правового государства. На это особенно важно обратить внимание в связи с тем, что демократия в России находится на том этапе становления и развития, для которого характерна постепенная конституционализация всей системы общественных отношений, и именно от публичной власти, действующей в строгом соответствии с Конституцией, в огромной мере зависят «освоение» демократии обществом и утверждение ее институтов.

Каждое решение Конституционного Суда, представленное в трехтомнике в хронологическом порядке, требует специального изучения и обширного комментария. Именно поэтому авторы видели свою главную задачу в подготовке своеобразного путеводителя по правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, который может облегчить самостоятельное осмысление заинтересованным читателем того огромного потенциала правозащиты, который содержится в актах конституционного правосудия.

Глава 1

Демократия в конституционном строе России: формы, конкурентная природа, конституционно-судебная защита

§ 1. Прямая и представительная демократия в конституционном строе России: концепция Конституционного Суда

Конституционный Суд России исходит из того, что в Конституции демократия представлена не как завершенная модель, а лишь в некоторых основных чертах, необходимых для организации и функционирования конституционного строя. В связи с этим демократия является не статичной, а постоянно развивающейся системой. В самом деле, Конституция провозглашает Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. При этом указание в статье 1 на то, что Россия есть демократическое государство, это прежде всего указание на политический режим. Если в преамбуле Конституции речь идет о демократии как характеристике политической жизни страны и политической системе общества, то в данном положении – главным образом о демократическом политическом режиме именно как явлении государственной жизни, как совокупности приемов и способов формирования и функционирования государственной власти и ее институтов.

Стало быть, демократия в этом смысле составляет форму государства. От имени народа выступает федеральный парламент, народом избирается глава государства. Наряду с этим Конституция предусматривает формы прямого народовластия, прежде всего референдум и свободные выборы. Закрепление в Конституции понятия “демократическое государство” означает также выражение обязанности государства по обеспечению всего комплекса провозглашенных в Конституции прав и свобод, включая избирательные.

Таким образом, для демократического государства в его интерпретации Конституцией России характерны, по меньшей мере, следующие черты и принципы: принцип политического единства общеобязательной воли, формирующейся в результате противоборства множества частных волей, из которого органично следует также принцип большинства; непосредственное политическое волеизъявление народа на свободных демократических выборах и референдуме; свобода и гласность политического процесса, которые предполагают, поскольку демократия имеет плюралистический характер, защиту меньшинства, и др. Эти чер-

ты демократии в ее конституционном измерении пронизывают организацию и функционирование власти, суверенитета, свободы и прав личности и должны учитываться как в ходе законодательной конкретизации и развития Конституции и ее исполнения, так и в процессе применения ее норм, ибо только в этом случае демократия может выступать способом солидаризации воли различных частей народа.

Отсюда в том числе следует, что Конституция, как это неоднократно подчеркивалось Конституционным Судом, закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого могла бы быть его единодушная воля; речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях политического плюрализма и обусловленной им конкурентности самой демократии. Именно такое понимание, основывающееся на отказе от интерпретации демократии как господства народа в смысле идентичной демократии, нашло выражение в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. и от 21 марта 2007 г. по делам о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” и конституционности Федерального конституционного закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”.

В самом деле, провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в статье 32 (часть 2) право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах и в референдуме, Конституция Российской Федерации исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в статье 3 Конституции Российской Федерации (референдум – свободные выборы) не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов статья 32 Конституции Российской Федерации, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранным в органы публичной власти, а затем – право участвовать в референдуме. Отсюда следует, что референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, – с одной стороны, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государствен-

ной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений, – с другой.

Иначе говоря, провозглашая принципы демократического правового государства и народного суверенитета в качестве фундаментальных основ конституционного строя государства, Конституция одновременно предусматривает рациональную организацию политического процесса и обеспечение политического единства народа в условиях не только разделения властей, но также многопартийности и политического плюрализма. Это, в свою очередь, обусловило конституирование Основным законом не только прямой, но и представительной демократии – равноценных по своему значению и занимаемому в системе демократии месту.

В данном контексте народное представительство выступает в качестве атрибутивного элемента демократической организации власти в России, место которого в ее системе, статус, полномочия предопределяются принципом разделения властей, а содержание деятельности отражает идеологическое многообразие и многопартийность.

Народное представительство не есть нечто внешнее по отношению к государству; оно является не органом общества, противостоящим государству или государственной власти, но частью механизма государства, а парламент – органом государственной власти, в условиях разделения властей осуществляющим возложенные на него функции и установленные Конституцией полномочия. С этой точки зрения весьма определенно содержание статьи 94 Конституции Российской Федерации. В ней дважды подчеркивается “государственная” природа Федерального Собрания – “парламент Российской Федерации”, “орган Российской Федерации”, единство парламента, организационно состоящего из двух палат, представительство Российской Федерации в целом, а также главная функция парламента как законодательного органа (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П, от 17 ноября 1998 г. № 26-П).

Тем самым Конституция в этих положениях вполне определенно указывает на две задачи парламента: законодательствование и представительство многонационального народа Российской Федерации. Кроме того, Конституция в последующих положениях возлагает на палаты парламента формирование ряда других органов, а также политическое волеобразование и контроль за исполнительной властью. В частности, Совет Федерации утверждает изменения границ между субъектами Российской Федерации, утверждает Указ Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения, решает

вопрос о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации, назначает выборы Президента Российской Федерации, отрешает Президента от должности, назначает на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, назначает на должность и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, его первого заместителя и заместителей и т.д. Государственная Дума дает согласие Президенту на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, решает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, рассматривает вопросы, связанные с взаимоотношениями Государственной Думы и Центрального банка, назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половину состава ее аудиторов, назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, объявляет амнистию, выдвигает обвинение против Президента России для его отрешения от должности, обращается в Конституционный Суд и др.

Эти полномочия осуществляются в установленных Основным законом формах, а также в формах обычного права, складывающегося в практике взаимодействия парламента и правительства или в процессе конкретизации конституционных положений, например неодобрение парламентом в целом или его частью деятельности того или иного члена правительства либо обращение к главе государства или Председателю Правительства Российской Федерации с предложением об освобождении министра от должности и т.п. Существенное значение приобретают депутатские запросы. Именно парламент играет доминирующую роль в формировании государственной воли, которая не сводится к сумме частных волей граждан или их ассоциаций и с которой не могут не считаться глава государства или исполнительная власть.

При этом Конституция определяет в качестве органа народного представительства Федеральное Собрание Российской Федерации в целом, организационно состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации, порядок формирования которых существенно различен. Тем самым Конституция отражает разные стороны народного представительства Российской Федерации – прямое представительство населения и представительство субъектов Российской Федерации, то есть представительство народа, опосредованное решениями представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации либо непосредственным волеизъявлением населения этих субъектов. При этом не имеет принципиального значения способ формирования Совета Федерации, поскольку его представительная природа и проистекаю-

щие из нее полномочия легитимированы непрерывностью народной воли, выраженной на референдуме 12 декабря 1993 года (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П).

Как было установлено Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 12 апреля 1995 г. № 2-П, от 17 ноября 1998 г. № 26-П, из представительного характера Федерального Собрания вытекают по меньшей мере два конституционных требования, несоблюдение которых делегитимирует как сам парламент, так и принимаемые им акты:

во-первых, Государственная Дума может утратить свой представительный характер вследствие вакантности значительной части депутатских мандатов. Данная опасность была особенно актуальна в условиях, когда Государственная Дума формируется по пропорциональной и мажоритарной избирательной системе;

во-вторых, представительный характер Государственная Дума может утратить в случае, если при применении пропорциональной избирательной системы политические партии, являющиеся сегодня единственным видом коллективных субъектов избирательного процесса, преодолевшие избирательный барьер, тем не менее не получают хотя бы абсолютного большинства голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Подлинно народное представительство обеспечивается также организационной структурой и процедурами деятельности парламента, мерой его самостоятельности не только в конституционно-правовом отношении, но и в материально-финансовом и т.п. При этом некоторые органы Совета Федерации и Государственной Думы указаны непосредственно в Конституции: председатели палат, их заместители, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат парламента. Предусмотрены также образование комитетов и комиссий и организационные формы деятельности – заседания и парламентские слушания. Особо оговаривается Конституцией организация контроля за исполнением федерального бюджета, для чего образуется Счетная палата, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом (постановление Конституционного Суда от 23 апреля 2004 г. № 9-П).

Таким образом, палатам Федерального Собрания не чуждо вертикальное структурирование, которое, однако, не носит строго иерархического характера. Конституционно-правовое равенство депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации обуславливает главным образом согласительный порядок функционирования многих структур палат парламента, устанавливаемый их регламентами.

Существенную часть Государственной Думы составляют фракции политических партий – объединения депутатов, избранных в составе федеральных списков кандидатов, которые были допущены к распределению депутатских мандатов. Именно они, юридически не являясь органами Государственной Думы, играют главенствующую роль в реализации вытекающих из ее Регламента полномочий, в том числе в определении составов комитетов и комиссий, их председателей, согласовании позиций по кандидатуре Председателя Правительства, предложенной главой государства, и т.п. Именно фракции обеспечивают функционирование палаты и выполнение ею своего конституционного предназначения, поскольку именно они играют решающую роль в волеобразовании парламента в результате согласования позиций представленных в нем партий.

Таким образом, представительная система России, как она закреплена действующей Конституцией Российской Федерации, является адекватной рефлексией принципа демократического государства. Непосредственно она основывается на принципе народного суверенитета, как он закреплён в статье 3 Основного закона, и вытекающих из него теории и практики представительного мандата, согласно которым парламент является уполномоченным многонационального народа Российской Федерации, и строится с учетом многопартийности и конкурентности самой демократии. Мандат дается не избирательным округом или субъектом Российской Федерации, население которого во-тирует избрание кандидатов, включенных в региональную часть списка кандидатов, выдвинутого политической партией, и даже не той частью корпуса избирателей, которая проголосовала за партийный список, а единой в политическом отношении государственной гражданской нацией – многонациональным народом Российской Федерации. В силу этого воля парламента базируется на праве на власть, врученном ему народом в процессе выборов. При этом народ выступает в качестве органического целого, а его воля не является простым сложением волей избирателей или населения различных субъектов, в силу чего избиратели, непосредственно голосовавшие за избранного депутатом кандидата, не могут возложить на него юридически обязательные поручения и отзывать его до истечения срока легислатуры, когда они прекращаются в силу веления Конституции.

С этой точки зрения народное представительство является главной формой воплощения народной воли и гарантией демократического развития общества. Именно в актах органа народного представительства – законах – выражается воля народа. Народное представительство организационно выступает в форме федерального парламента, органов

законодательной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. Оно независимо в пределах своих полномочий и самостоятельно.

Что же касается конституционных институтов референдума и роспуска парламента, тщательно продуманной децентрализации властных полномочий, разделения властей, свободы слова, печати и всего набора выработанных опытом политического развития средств, они составляют основу бдительного общественного контроля за представительными институтами и выборными должностными лицами (постановления Конституционного Суда от 11 ноября 1999 г. № 15-П и от 1 декабря 1999 г. № 17-П).

§ 2. Свободные выборы как непосредственное выражение власти народа: юридическая природа и функции

Демократия – не конечный этап развития, а процесс, и именно свободные выборы, на которых народ определяет персональный состав парламента и избирает главу государства и тем самым периодически легитимирует своей волей конституционный строй государства, являются неотъемлемым элементом современной демократии. Это означает, что право народа – носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации – решать, кому и как руководить страной, при том что воля народа не должна искажаться, составляет краеугольную основу конституционной модели демократии в России. Что же касается государства, то на нем лежит конституционная обязанность обеспечить необходимые юридические, организационные, финансовые и прочие условия для ее выявления на референдуме и свободных выборах, организуемых и проводимых независимыми от органов политической власти, формируемых в результате выборов, структурами.

Юридический догмат воли народа составляет краеугольную основу сущностной характеристики Основного закона. Не случайно Конституция России начинается словами “Мы, многонациональный народ Российской Федерации...”. Учрежденный Основным законом конституционный строй весь построен на уважении народной воли, именно волей народа легитимируется та модель организации власти, суверенитета, свободы и прав человека, которая получила в нем закрепление. Согласно его статье 3 “носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ”. И далее в названной статье Конституции определяются

формы осуществления народом своей власти – непосредственно, то есть через референдум и свободные выборы, и опосредованно, то есть через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также запрещается присвоение власти кем бы то ни было. От имени народа могут действовать только специально уполномоченные на то органы и должностные лица.

Конституция, однако, не дает дефинитивного определения понятия “свободные выборы”. Общего определения свободных выборов не выработано и в практике судебного конституционного контроля. Суд давал и дает ответы на возникающие в связи с проблемой гарантирования свободных выборов вопросы в процессе разрешения конституционных споров, имея при этом конкретные формы воплощения свободных выборов применительно к различным стадиям избирательного процесса. Причем сами подходы Суда к толкованию данного принципа отличаются широтой взглядов, о чем свидетельствуют 28 его постановлений и 21 определение, принятые в период 1995–2012 гг., в которых Суд обращался к различным аспектам принципа свободных выборов. В частности, в постановлении от 15 января 2002 г. № 1-П Суд подчеркнул, что подлинно свободные демократические выборы, осуществляемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, определяют, в частности, право любых лиц, отвечающих установленным избирательным законодательством условиям и выполнивших предусмотренные им требования, участвовать в выборах в качестве кандидатов и право других лиц свободно выражать свое отношение к ним, голосуя “за” или “против”. Соответственно, незаконное лишение гражданина возможности участвовать в выборах в качестве кандидата приводит к искажению характера выборов как свободных не только для кандидатов, но и для избирателей, свобода волеизъявления которых может ограничиваться самим фактом лишения права голосовать за любого из законно выдвинутых кандидатов. При этом данная позиция, обусловленная предметом рассмотрения, Судом многократно дополнялась в иных его актах, в том числе указанием на принципы, соблюдение которых обеспечивает свободу выборов, организации их подготовки и проведения, порядка финансирования, предвыборной агитации и др. (см. также постановления от 11 марта 2003 г. № 10-П, от 25 февраля 2004 г. № 4-П, от 29 ноября 2004 г. № 17-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 26 декабря 2005 г. № 7-П, от 11 марта 2008 г. № 4-П, от 18 мая 2011 г. № 9-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П, от 28 февраля 2012 г. № 4-П и др.).

Из положений Конституции в их интерпретации Конституционным Судом возможны различные выводы. Не претендуя на полноту и

с учетом только той проблемы, которая предопределена жанром настоящей статьи, обратим внимание на следующее.

Во-первых, народ является субъектом конституционных правоотношений, его праву на свободные выборы корреспондирует обязанность государства, его органов и должностных лиц, а также всех иных субъектов права, на которых распространяется запрет на захват власти или присвоение властных полномочий под угрозой преследования по федеральному закону;

во-вторых, народ обладает учредительной властью, которая не может передаваться кому бы то ни было; что же касается государственной власти – законодательной, исполнительной или судебной, – это учреждаемая народом власть, которая действует от имени народа и по его уполномочию. Отсюда следует, что государственный суверенитет вторичен по отношению к суверенитету народа, поскольку пределы государственной власти, ее “свободного” усмотрения определяются народом и не могут быть нарушены государством без риска утраты своей легитимности;

в-третьих, народ передает государству не саму власть, а право на власть. В силу этого осуществление власти ее конкретными носителями оправданно постольку, поскольку они выражают воплощаемые в Конституции интересы народа в принимаемых ими актах законодательной, исполнительной и судебной власти и действуют в установленных ею границах;

в-четвертых, юридической формой определения легитимности публичной власти могут быть только референдум и свободные выборы. А поскольку законная власть всегда временная власть, постольку свободные выборы носят периодический характер и должны проводиться согласно срокам, установленным Конституцией и законами о выборах. Изъятия из этого правила возможны только на законном основании и лишь при наличии условий, предусмотренных законом;

в-пятых, из права народа на свободные выборы вытекает обязанность государства по организации подготовки и проведения выборов и предопределяется характер его взаимодействия с гражданами как носителями активного и пассивного избирательного права, с различными формами самоорганизации избирателей и иными структурами гражданского общества, прежде всего политическими партиями, а также иными общественными объединениями.

В более широком социальном контексте выборы представляют собой способ и форму преодоления неизбежных в условиях плюралистической демократии, основанной на принципе большинства, противоречий между обществом и государством, гражданином и публичной влас-

тью, большинством и меньшинством, что является главным условием устойчивости и стабильности конституционного строя и условием его эволюционного развития. В связи с этим как раз существенно возрастает значение выборов как способа гражданской самоорганизации общества и его политического структурирования, что в том числе предопределяется конкурентным характером демократии и многопартийностью, обусловленными конституционным строем России.

В отечественной юриспруденции под выборами обычно понимают институт прямого народного волеизъявления, посредством которого реализуются суверенитет народа и избирательные права граждан. Будучи сами конституированы Основным законом России в качестве одной из важнейших форм непосредственной демократии, выборы одновременно являются способом формирования народного представительства, формой реализации избирательных прав граждан. В данном контексте выборы можно рассматривать как институт конституционного права России, общее конституционное правоотношение, процесс, юридическую форму и т.п. При этом, однако, адекватная оценка собственно юридического аспекта сущностной характеристики выборов невозможна без выявления их социальных характеристик, обуславливающих юридическое содержание данного института демократии.

Социально-юридическая природа выборов многогранна, а функции многочисленны. В частности, выборы есть форма и способ периодической легитимации волей народа конституционного строя России; именно в выборах находит свое воплощение социальный и юридический догмат верховенства воли народа, составляющий базовый принцип современной демократии; отсюда следует, что выборы являются способом передачи народом избранным им органам права на осуществление от его имени публичной власти – государственной и муниципальной; именно в процессе выборов осуществляется персонификация выборных органов и государственных и муниципальных должностей, замещаемых посредством голосования; выборы выступают также в качестве формы управления народом делами государства и участия граждан в этом процессе, а также контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления; наконец, свободные выборы являются важнейшим элементом механизма взаимодействия общей воли народа и множества частных волей граждан как субъектов избирательных прав и волеобразования большинства.

Именно в процессе свободных выборов, многократно подчеркивает Конституционный Суд в своих решениях, происходит реализация конституционных избирательных прав граждан, особенности которой определяются в современном демократическом обществе политичес-

ким плюрализмом и обусловленной им конкурентностью демократии. В избирательных правах граждан и механизме их реализации свободные выборы как одна из важнейших содержательных характеристик народного суверенитета находят предметное индивидуализированное выражение и требуемую юриспруденцией формальную определенность.

§ 3. Многопартийность и свободные выборы в конституционном строе: диалектика взаимодействия

1. Баланс конституционных ценностей многопартийности и свободных выборов

Особенность современной демократии в части реализации избирательных прав граждан, занимающих центральное место в конституционно-правовом механизме политической свободы, заключается в том, что между носителями этих прав и государством часто присутствует посредник в лице политической партии. Конституционный Суд многократно подчеркивал, что в реализации избирательных прав существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса.

Именно деятельностью политических партий, как следует из статьи 13 (части 1, 3 и 4) Конституции Российской Федерации, предусматривающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, во взаимосвязи с ее статьями 30 и 32, опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы. При том, однако, что избирательные права граждан в результате такого опосредования не могут “растворяться” в правах политических партий как коллективных участников избирательного процесса. Именно в связи с этим Конституционный Суд неоднократно в своих актах указывал на субъективный характер избирательных прав граждан.

Названным конституционным положением корреспондирует статья 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, признающая подлинными только такие выборы, при которых существуют реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, закон-

ная деятельность которых находится под юридической защитой государства. Европейский Суд по правам человека, предпринимая в своих решениях толкование права на свободные выборы, пришел к выводу, что политические партии являются формой ассоциации, существенно важной для должного функционирования демократии (постановление от 30 января 1998 года по делу “Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции”), и что свободные выборы и свобода политических партий лежат в основе любой демократической системы, взаимосвязаны и укрепляют друг друга (постановления от 2 марта 1987 года по делу “Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии” и от 19 февраля 1998 года по делу “Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства”).

Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти. Политические партии включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 1-П и от 16 июля 2007 г. № 11-П).

Именно реальной способностью политических партий выполнять указанную публичную функцию предопределяется выбор критериев, соответствие которым легитимирует их в качестве избирательных объединений. Этим, в свою очередь, предопределяются характер и нормативное содержание обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии как основных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан, и условий их участия в выборах (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П).

Согласно ст. 13 Конституции, закрепляющей одну из основ конституционного строя России как демократии в рамках правового государства, в России признается идеологическое многообразие, никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, признаются политическое многообразие и многопартийность. Тем самым Конституция закрепляет идеологический и политический плюрализм как основу развития общества и конкурентность как одну из содержательных характеристик демократии. Сами же партии образуют часть политической системы общества и опосредуют участие

гражданского общества, а также в большой степени гражданина в осуществлении государственной власти и контроле за деятельностью государства и его агентов (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П).

Признание идеологического многообразия (наряду с признанием политического многообразия и многопартийности) в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации не есть только рефлекс на насаждавшийся десятилетиями идеологический монизм, закреплявшийся в советских конституциях и поддерживавшийся всеми институтами государственной власти. Такое признание означает и существенное сужение пределов государственной власти, поскольку из-под контроля государства выводится сфера идеологии, под которой обычно понимается система политических, правовых, нравственных, религиозных, эстетических и философских взглядов и идей, в которых осознается и оценивается отношение людей к действительности.

Одновременно такая конституционализация, поскольку она реализована в социальной практике, выступает гарантией демократии, основанной на свободной циркуляции политических взглядов и обсуждении разнообразных политических программ, поскольку именно политические партии играют существенную роль в обеспечении плюрализма и успешного функционирования демократических институтов. Как было отмечено в аналитическом докладе ЦИК России, партии – универсальный политический институт, связывающий государство и граждан и обеспечивающий представительство различных социальных интересов в государственных институтах. Политические партии выполняют функцию легитимации политической деятельности и поиска консенсуса между различными сегментами общества и государства, рекрутирования и отбора политической элиты, формирования политических принципов и различных альтернативных по отношению друг к другу политических курсов, интегрирования социальных интересов и в итоге – организации электоральных процессов. Многократно обращал на это внимание Европейский Суд по правам человека, в частности, в решении от 25 мая 1998 года по делу “Социалистическая партия и другие против Турции”: “Сущность демократии в том, чтобы позволить выдвигать и обсуждать разнообразные политические программы, даже те, которые подвергают сомнению тот порядок, согласно которому организовано в настоящее время государство, при условии, что они не наносят ущерба самому государству”.

Отсюда, как было подчеркнуто Конституционным Судом еще в постановлении по “делу КПСС” от 30 ноября 1992 г. № 9-П, проистекает запрет для государства, его органов и должностных лиц в своей офици-

альной деятельности по осуществлению государственно-властных функций и полномочий руководствоваться не Конституцией, законом, иными нормативными актами, а той или иной идеологией, включая идеологию либерализма, социал-демократизма, марксизма-ленинизма и пр. В этом отношении государство “выше идеологии”. Кроме того, из такого признания вытекают некоторые индивидуальные и коллективные права граждан и их объединений на разработку и развитие воззрений и теорий идеологического характера, их распространение в не противоречащих закону формах и в установленном им порядке, практическое осуществление способами, соответствующими конституционному строю Российской Федерации, и т. п.

Признание Конституцией России идеологического многообразия сопровождается признанием политического многообразия и многопартийности, которая является структурированным выражением идеологического многообразия, его оформлением в виде различных политических партий, объединяющих граждан в зависимости от их социальной и политической ориентации.

Отсюда в том числе следует, что политические партии действительно являются институтом, необходимым для функционирования демократии в рамках правового государства и в формах, установленных Конституцией. Именно в связи с этим Конституционный Суд многократно в своих постановлениях обращался к проблематике, связанной с созданием и деятельностью политических партий, их взаимоотношениями с государством и гражданами, участием в выборах, характером отношений с депутатами, состоящими во фракциях, и т.п. В частности, Суд неизменно подчеркивает: поскольку коллективное участие граждан, в своей совокупности составляющих многонациональный народ России – носитель суверенитета и единственный источник власти в стране, в осуществлении власти в Российской Федерации, провозглашенное в преамбуле Конституции и структурированное в ее ст. 3 и ряде иных положений, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то, по смыслу ст. 13 Конституции, именно политические партии содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости такого процесса и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих критериям демократии в рамках федеративного правового государства с республиканской формой правления.

Федеральный закон “О политических партиях”, принятый в 2001 году, в развитие конституционных установлений предусматривает принципы образования, регистрации и деятельности политических партий и их региональных отделений, государственную поддержку и

государственное финансирование политических партий (в зависимости от полученных на выборах голосов), формы их участия в выборах, гарантии их деятельности и механизмы контроля за соблюдением ими Конституции и законодательства. При этом согласно п. 1 ст. 3 данного Закона политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления.

Отсюда следует, что политическая партия является автономным от государственных институтов образованием, то есть самоуправляемым общественным объединением, создаваемым по инициативе граждан и в своей деятельности, поскольку она осуществляется в непротиворечии с законом, независимым от государства. При этом политическая партия представляет собой особый вид общественного объединения, для которого характерны определенная целевая ориентация, соответствующая идеологическая база, постоянная организационная структура, фиксированное индивидуальное членство.

Одновременно политическая партия – элемент политической системы общества, ее назначение – участие в политической жизни общества, а в условиях сложившейся многопартийности и соответствующей ей избирательной системы – институционализация государственной власти в установленных Конституцией пределах и формах. Именно в этом заключается смысл конституционной функции, возлагаемой на политическую партию, которая в свою очередь обуславливает устанавливаемые законодателем критерии создания и деятельности партии и возлагаемые на нее обязанности и ответственность.

В самом деле, Конституция, провозглашая политическое многообразие и многопартийность, гарантируя равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач и возлагая на государство обязанность обеспечивать соблюдение прав и законных интересов политических партий, непосредственно не определяет особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий, как не устанавливает условия и порядок реализации гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии. Для Конституции безразлично количество политических партий, их численный и социальный состав, идеология и пр. Она ограничивается установлением организационных и функциональных параметров существования общественных объединений. Речь идет, с одной стороны,

о том, что принципы организации общественного объединения не должны противоречить требованиям демократии и прав человека в том виде, в каком они выражены в Конституции, и, с другой стороны, цели и деятельность общественных объединений должны быть тождественны конституционному строю.

В связи с этим Конституционный Суд в своем постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П подчеркнул, что законодатель вправе урегулировать правовой статус политических партий, в том числе условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности, установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица. При этом осуществляемое законодателем регулирование – в силу ч. 1 ст. 17 Конституции, устанавливающей, что в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией, – не должно искажать само существо права на объединение в политические партии, а вводимые им ограничения – создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение и свободы создания и деятельности политических партий как общественных объединений, то есть такие ограничения должны быть необходимы и соразмерны конституционно значимым целям.

Отсюда вытекают, по меньшей мере, четыре существенных вывода: во-первых, федеральный законодатель вправе и обязан урегулировать условия и порядок создания и деятельности политических партий; во-вторых, допустимо установление федеральным законом требований, предъявляемых к созданию и деятельности политических партий, включая обеспечение прозрачности финансирования выборов, а также контроля за соблюдением порядка создания избирательных фондов и порядка расходования аккумулируемых в них средств;

в-третьих, пределы дискреции федерального законодателя предопределяются прежде всего признанием в Российской Федерации идеологического и политического многообразия и многопартийности и установлением их конституционных характеристик, из чего проистекает необходимость поэтапного формирования устойчивой многопартийной системы, способной гарантировать политическое волеобразование многонационального народа России в рамках той или иной избирательной системы, особенностями которой во многом диктуются предъявляемые на соответствующем этапе развития Российской Федерации как демократического правового федеративного государ-

ства с республиканской формой правления требования к созданию и деятельности политических партий;

в-четвертых, эти пределы предопределяются также конституционными правами и свободами, в том числе правом каждого на объединение, гарантии которого, как многократно отмечалось в решениях Конституционного Суда, распространяются и на политические партии, а также свободой мысли и слова, правом каждого искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, поскольку объединение лиц, имеющих те же убеждения или интересы или разделяющих общие идеи, является одной из форм коллективной реализации свободы мысли и слова.

Указанным положениям коррелируют международно-правовые обязательства России, принятые ею на себя, в частности, в соответствии со ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах¹, ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, о которой более подробно будет сказано ниже. При этом данные обязательства не ставят под сомнение суверенное право Российского государства с учетом особенностей переживаемого страной исторического периода и в целях формирования устойчивой многопартийной системы, отвечающей требованиям Конституции, устанавливать количественные критерии партии и территориальные масштабы ее деятельности. В частности, если еще недавно в политической партии должно было состоять не менее сорока тысяч членов, то теперь Федеральным законом от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» установлено, что в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической пар-

¹ **Статья 22**

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

тии, при этом не менее чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения.

Столь радикальное снижение минимального количества членов организации, требуемых для регистрации новой политической партии, может иметь существенное значение для развития многопартийности в России. Социально-политическая практика покажет, насколько законодателем учтены особенности переживаемого страной исторического этапа и потребности в формировании устойчивой многопартийной системы. Но это – сфера исключительной компетенции российского законодателя.

Мы же подчеркнем важность тщательно продуманного политического структурирования общества, гарантированного от атмосферы разлагающей нетерпимости. Последнее необходимо особо отметить в связи с тем, что конституционный принцип многопартийности означает также законность оппозиции. Основной закон легализует мирное, ненасильственное соперничество политических партий за участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации в установленных Конституцией парламентских и иных формах. Не борьбу за власть, а борьбу за участие во власти, причем только в легализованных Конституцией и законом формах!

В самом деле, участие политической партии в выборах и в работе избранных органов – ее главная цель. В различных странах она реализуется в различных формах и разными способами. Существенными особенностями в данном контексте отличается законодательство Польши. В частности, Избирательным кодексом Республики Польша 2011 года предусматривается создание в связи с конкретными выборами так называемых избирательных комитетов. Правом на создание таких комитетов обладают избиратели. В выборах в Сейм, Сенат, Европейский парламент и органы территориального самоуправления таким правом обладают также политические партии и коалиции политических партий, а в выборах органов территориального самоуправления это право предоставлено также общественным объединениям и организациям.

Политические партии, общественные объединения и организации не участвуют в выборах прямо, но через посредничество избирательных комитетов, при том что избирательным комитетом политической партии является ее орган, уполномоченный представлять интересы партии. То же самое касается общественных объединений и организаций. Именно избирательные комитеты уполномочены выдвигать кандидатов, вести в пользу кандидатов избирательные кампании, выполнять другие избирательные действия.

Что касается Конституции России, провозглашая в ряде своих принципиальных положений (статьи 3, 13, 32, 81) народовластие и за-

крепляя принципы свободных выборов и плюралистической демократии, а также активное и пассивное избирательное право граждан и основные условия его реализации, она оставляет открытыми многие вопросы, в том числе о праве выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы, кандидатов на должность Президента России. Подробная конкретизация этих прав, соответствующая общеевропейской традиции и практическому конституционализму большинства европейских государств, осуществляется Федеральным законом от 18 мая 2005 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и действующей редакцией Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”, которые имеют главы “Политические партии”, регламентирующие правовое положение политических партий в качестве единственных коллективных субъектов избирательного процесса. Указанные законы содержат положения, составляющие сущностную характеристику electoralного статуса партий, их права, и определяют природу и вид применяемой, в частности при проведении выборов депутатов Государственной Думы, избирательной системы, а также наиболее важные, по мнению федерального законодателя, гарантии пассивного избирательного права граждан.

В связи с этим возможна определенная оговорка. Как многократно отмечалось Конституционным Судом, Конституция предусматривает широкую дискрецию федерального законодателя в установлении порядка выборов депутатов Государственной Думы и его инициативу в оптимизации применяемой избирательной системы, существенным элементом которой является порядок выдвижения кандидатов в депутаты. В этом, однако, заключена угроза стабильности избирательной системы и ее адекватности духу и букве Основного закона, поскольку она во многом ставится в зависимость от четко не очерченного усмотрения находящегося у власти парламентского большинства, способного для упрочения своего положения изменить эту систему.

Федеральный закон от 18 мая 2005 года предусматривает единственную форму выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы – в составе федеральных списков кандидатов, что непосредственно связано как в целом с конституционной идеологией народного представительства, так и с пассивным избирательным правом граждан, поскольку именно выдвижение кандидата является первым актом реализации этого права. Тем самым Федеральным законом утверждается пропорциональная избирательная система (система пропорционального представительства), при которой число мандатов, получаемых субъектом права выдвижения федеральных списков кандидатов в депутаты

Государственной Думы, соответствует числу голосов, поданных за выдвинутых им кандидатов. Такое утверждение сопровождается установлением так называемого заградительного барьера, то есть минимального процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании, поданных за федеральный список кандидатов, при котором указанный список допускается к распределению депутатских мандатов. Это позволяет с учетом плюралистического характера демократии и с соблюдением проистекающих из этого конституционного принципа требований избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии такого барьера, с тем чтобы, добиваясь более или менее верного отражения общественного мнения и направляя его по верному руслу, обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П).

При этом, однако, Конституционный Суд отмечает, что система пропорционального представительства, обеспечивая формирование работоспособного парламента, сама по себе не гарантирует подлинное представительство многонационального народа Российской Федерации как суверена и единой государственной гражданской нации, волей которого легитимируется государственная власть. В связи с этим перед федеральным законодателем стоит проблема сохранения диктуемого статьей 94 Конституции представительного характера Государственной Думы в условиях пропорциональной избирательной системы, которая, в частности, может быть решена постольку, поскольку указанный заградительный барьер не слишком высок. В противном случае к распределению депутатских мандатов окажутся допущены федеральные списки, получившие в сумме число голосов, не составляющих должное большинство корпуса избирателей². А этим под сомнение могут быть по-

² Постановлением Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 года пятипроцентный заградительный барьер был признан соответствующим Конституции Российской Федерации при условии, что в распределении депутатских мандатов участвуют не менее двух избирательных объединений и гарантирован минимально допустимый уровень представительности, то есть доля голосов, поданных в совокупности за списки, допущенные к распределению мандатов, составляет более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. См.: СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

При этом, однако, следует учитывать, что этот вывод был сделан Конституционным Судом в условиях смешанной – мажоритарно-пропорциональной избирательной системы, когда на основании пропорционального представительства распределялись

ставлены принцип народного суверенитета и политический плюрализм, составляющие сердцевину конституционной идеологии демократии и содержащейся в Основном законе трактовки организации и функционирования государственной власти и ее взаимоотношений как с обществом в целом, так и с гражданами и их ассоциациями и основу всякой легитимной публичной власти, коль скоро она действительно исходит от народа.

Федеральный закон от 18 мая 2005 года устанавливает, что выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется только политическими партиями, следовательно, именно они являются единственным видом субъектов этого права. При этом данное положение отсылает к Федеральному закону “О политических партиях”: выдвижение кандидатов в составе федеральных списков осуществляется только такими политическими партиями, которые в соответствии с указанным Федеральным законом имеют право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов. При этом согласно пункту 2 статьи 36 Федерального закона “О политических партиях” политическая партия, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации. Согласно же пункту 4 этой указанной статьи при выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления политическая партия обязана опубликовать свою предвыборную программу в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации о выборах.

Отсюда следует, что политическая партия не только является единственным субъектом права выдвижения федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, но и играет доминирующую роль

225 мандатов депутатов Государственной Думы, и едва ли может автоматически распространяться на соответствующие положения Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, которым установлено, что минимально допустимый уровень представительности составляет более 60 процентов. Кроме того, есть границы применения пропорциональной избирательной системы на выборах в органы местного самоуправления, на что Суд обратил внимание в постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П.

во всем избирательном процессе. Именно воля политической партии, выраженная на ее съезде, имеет решающее значение при выдвижении федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы.

В этом заключается определенная опасность, ибо в условиях, когда партии в своем большинстве не являются результатом естественно-исторического развития общества и его сложившегося под влиянием объективных факторов политического структурирования, а демократические принципы организации и функционирования политических партий не стали устойчивой традицией, федеральный список кандидатов может в действительности формироваться их лидерами, а рядовые члены партии и партийный электорат в этом случае оказываются отчуждены от этого процесса. Этим в том числе обусловлено внесение Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 1 марта 2013 года в Государственную Думу проекта Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, предусматривающего, что выборы депутатов проводятся на основе смешанной избирательной системы, в соответствии с которой половина депутатов избирается по одномандатным округам, другая половина – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

2. Многопартийность и гарантии избирательных прав граждан

Пропорциональная избирательная система, предусматривающая формирование федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы политическими партиями, весьма остро ставит и вопрос о гарантиях пассивного избирательного права граждан. В связи с этим в пункте 4 статьи 8 Федерального закона “О политических партиях” в числе основных принципов их деятельности установлено, что политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, гражданам Российской Федерации разных национальностей, являющимся членами политических партий, равные возможности для представительства в списках кандидатов в депутаты. В данном контексте следует оценивать и положения Федерального закона от 18 мая 2005 года, согласно которым политическая партия вправе выдвинуть в составе федерального списка кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся членами данной политической партии; на конституционность такого выдвижения указал Конституционный Суд в вышеупомянутом постановлении от 17 ноября 1998 года. Причем указанные лица согласно части 6 статьи 36 Федерального закона могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов.

Данное положение развивается статьей 37 Федерального закона, названной “Гарантии реализации пассивного избирательного права граждан”. При этом, однако, сама формулировка “гарантии реализации пассивного избирательного права граждан” (а не, к примеру, “гарантии реализации гражданами пассивного избирательного права”) представляется довольно многозначительной: реализация данного права в конечном счете поставлена в зависимость от воли политической партии, а не самого гражданина как носителя соответствующего права, реализующего его личным иждивением.

Таким образом, Федеральный закон от 18 мая 2005 года закрепляет определенные гарантии реализации пассивного избирательного права граждан. Однако процесс совершенствования избирательной системы, частью которого является порядок выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы, во взаимосвязи с упрочением гарантий пассивного избирательного права едва ли может считаться завершенным, как нельзя считать завершенным и сам процесс становления многопартийной системы в России и утверждения статуса политических партий как субъектов избирательного процесса. В связи с этим важное значение имеет Федеральный закон от 5 апреля 2009 года № 42-ФЗ “О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона “О политических партиях” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, предусматривающий установление порядка участия общественных объединений в выборах в органы местного самоуправления. Основная цель законодательных нововведений – установление новых форм участия общественных объединений, не являющихся политическими партиями, в выдвижении кандидатов на муниципальных выборах во взаимодействии с политическими партиями, обеспечение представительства таких общественных объединений в органах местного самоуправления, а также повышение качества работы органов местного самоуправления.

Согласно пункту 14 статьи 35 Федерального закона “Об основных гарантиях...” в редакции Федерального закона № 42-ФЗ, если в соответствии с Федеральным законом “О политических партиях” в список кандидатов включены кандидатуры, предложенные общественным объединением, не являющимся политической партией или ее структурным подразделением, в избирательную комиссию, организующую выборы, представляется также нотариально удостоверенная копия соглашения, предусмотренного Федеральным законом “О политических партиях”, и список граждан, включенных на основании этого соглашения в список кандидатов. В соответствии с пунктом 11 статьи 26 указанного Федерального закона в таком соглашении предусматривается обязанность

политической партии, ее региональных отделений или иных структурных подразделений при выдвижении списков кандидатов на указанных выборах включать в эти списки кандидатуры, предложенные данным общественным объединением или его структурными подразделениями, а также основания, по которым политическая партия, ее региональные подразделения и иные структурные подразделения вправе не включать в список кандидатов ту или иную предложенную кандидатуру. В соглашении также предусматривается порядок, в соответствии с которым общественное объединение или его структурное подразделение предлагает кандидатуры для включения в список кандидатов, и указывается срок действия соглашения. Тем самым предусмотрены не только дополнительные гарантии пассивного избирательного права граждан, но и установлены пределы усмотрения политической партии.

В данном контексте заметное место в ряду решений Суда, посвященных защите избирательных прав граждан в их индивидуальном бытии, занимает постановление от 9 ноября 2009 года № 16-П, в котором Конституционный Суд дал оценку конституционности положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (пункт 32 статьи 38), Федерального закона “О политических партиях” (подпункт “к” пункта 2 статьи 21) и Закона Краснодарского края “О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края” (пункт 3 статьи 30).

Вырабатывая решение по делу, Конституционный Суд исходил из того, что устанавливаемые федеральным законом правила регистрации списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным объединением, не должны искажать существо права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равного избирательного права. Из этого следует, что отношения между выдвинувшим список избирательным объединением и входящими в его состав кандидатами должны строиться на началах, исключающих несоразмерные ограничения пассивного избирательного права.

Ни в федеральном законе, ни в уставе политической партии основания исключения гражданина из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты не должны формулироваться таким образом, чтобы оставлять гражданина в неведении относительно того, за какие деяния он лишается уже приобретенного статуса кандидата в депутаты. Иное нарушало бы формально-юридическую определенность правоотношений, в которых находятся зарегистрированные кандидаты, и тем самым приво-

дило бы к несоразмерному ограничению избирательных прав, равно как и права на свободу объединения в политические партии.

В связи с этим Суд пришел к важному выводу: поддержание баланса таких конституционно значимых ценностей, как избирательные права, с одной стороны, и право на свободу объединения, с другой, предполагает, что решение политической партии об исключении гражданина из выдвинутого ею и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов в депутаты не может носить дискриминационный и произвольный характер и ставить этого гражданина в ситуацию правовой и фактической неопределенности; такое решение должно обуславливаться конкретными действиями (бездействием) данного лица, которые несовместимы с законными интересами политической партии, а не соображениями политической целесообразности.

По результатам рассмотрения дела Конституционный Суд постановил, что оспариваемые законоположения по своему смыслу и в системной связи с другими нормами избирательного законодательства не могут расцениваться как допускающие для избирательного объединения возможность исключить кандидата из списка немотивированным решением, без обоснования такого исключения.

3. Самостоятельность местного самоуправления в выборе вида избирательной системы и избирательные права граждан

Правовые позиции Конституционного Суда в области избирательного права получили существенное развитие в постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П, принятом по результатам проверки Конституционным Судом соответствия Конституции Российской Федерации порядка формирования муниципальных органов, закрепленного положениями Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (часть 3 статьи 23), а также положениями Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”.

Согласно позиции Конституционного Суда предоставление муниципальному образованию возможности самостоятельно выбрать наиболее предпочтительный для него вид избирательной системы из числа установленных в законе субъекта Российской Федерации (при том что этому выбору обязательно должно предшествовать выявление мнения населения), учитывающее объективные особенности политического самоопределения граждан, обусловленные их свободным осознанным выбором, согласуется с гарантированной Конституцией Российской Федерации самостоятельностью местного самоуправления и не нарушает равенство избирательных прав граждан.

Конституционный Суд признал положения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (часть 3 статьи 23), предусматривающие правомочие субъекта Российской Федерации устанавливать виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, а также правомочие муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем определять в своем уставе ту избирательную систему, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании, не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения – по своему конституционно-правовому смыслу – связывают возможность проведения выборов в представительные органы сельских поселений на основе пропорциональной избирательной системы с определением в законе субъекта Российской Федерации условий применения того или иного вида избирательной системы в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Также были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации и ряд положений Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”, предусматривающих возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов, а также правомочие муниципального образования устанавливать в своем уставе один из этих видов избирательных систем, поскольку этими положениями сельским поселениям предоставляется возможность самостоятельно выбрать избирательную систему, наиболее соответствующую местным условиям.

Вместе с тем, поскольку при незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муниципального образования правил пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов, что может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти, законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определить критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей

и справедливость выборов в органы публичной власти. В силу указанного обстоятельства Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (часть 3 статьи 23), а также ряд положений Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

Во исполнение в том числе указанного постановления принят Федеральный закон от 16 октября 2012 года № 173-ФЗ “О внесении изменений в статью 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статью 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Гарантии избирательных прав граждан существенно обогащены определением Суда от 8 декабря 2011 года № 1794-0-0, в котором Конституционный Суд рассмотрел вопросы реализации избирательных прав гражданами, не имеющими регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, но проживающими на территории, где проводятся соответствующие выборы, что подтверждается наличием у них регистрации по месту временного пребывания.

Конституционный Суд подчеркнул, что отсутствие у совершеннолетнего гражданина регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации не означает утрату им активного избирательного права, не может служить безусловным основанием для невключения его в списки избирателей в том избирательном округе и на том избирательном участке, в границах которых он фактически проживает, и отказа в голосовании на выборах, в том числе в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Конституционный Суд обратил внимание на имеющееся полномочие законодателя внести изменения в порядок регистрации (учета) избирателей и составления списка избирателей, а также установить необходимые гарантии, исключающие возможность неоднократного голосования граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Рос-

сийской Федерации, на одних и тех же региональных и муниципальных выборах или иного злоупотребления с их стороны активным избирательным правом вопреки требованиям статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

В тесной связи с избирательными правами граждан находится защита одного из базовых политических прав – права на местное самоуправление, которому Конституционный Суд придает столь же принципиальное значение. В частности, Судом неоднократно обращалось внимание на то, что, определяя способы и условия реализации гражданами Российской Федерации конституционно гарантированного им права участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, включая право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, законодатель не вправе допускать необоснованных ограничений и искажения самой сути этих прав, с тем чтобы они не утратили свое реальное содержание.

Как известно, реализация конституционного права на местное самоуправление гарантируется в том числе возможностью населения определять наиболее приемлемую структуру органов местного самоуправления с учетом всех значимых для решения этого вопроса обстоятельств. Именно в этой связи Судом был рассмотрен вопрос о допустимости формирования представительного органа муниципального района не на основе прямых выборов, а из глав поселений, входящих в состав данного муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, избираемых ими из своего состава в соответствии с равной и независимой от численности населения поселения нормой представительства.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П, осуществляя свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, законодатель не вправе действовать произвольно, а должен соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти.

Конституция Российской Федерации не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации. Что же касается положения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, допускающего возможность формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений, оно не является

императивным, а предполагает свободу усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта в рамках предусмотренной данной статьей альтернативы в способе формирования представительного органа муниципального района, который, в свою очередь, должен быть определен в уставе муниципального образования.

По итогам рассмотрения положения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (пункт 1 части 4 и часть 5 статьи 35) признаны Конституционным Судом не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории, выявленного в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

Вместе с тем Конституционный Суд обратил внимание на то, что данным решением не исключается необходимость совершенствования правового регулирования местного самоуправления, в том числе в порядке конкретизации федеральным законодателем правового механизма перехода от одного способа формирования представительного органа муниципального района к другому (включая возможность последующего возврата к избранию его депутатов на муниципальных выборах) в целях обеспечения полноты гарантирования конституционного права на местное самоуправление.

§ 4. Природа депутатского мандата в интерпретации Конституционного Суда

В Конституции Российской Федерации депутаты Государственной Думы упоминаются в 14 статьях, в том числе 82 (часть 2), 93 (часть 2), 97, 98 (часть 1), 103 (часть 3), 104 (часть 1), 105 (часть 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 125 (части 2), 134, 135 (часть 2). При этом, однако, Основной Закон, достаточно полно перечисляя полномочия депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации и закрепляя гарантии их деятельности, менее определен в части, касающейся природы депутатского мандата или мандата члена Совета Федерации.

Этим обусловлены ведущиеся в отечественной юриспруденции споры относительно природы депутатского мандата и предлагаемые решения в пользу императивного или “полусвободного” (“полуимперативного”) мандата, поскольку якобы ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации” не содержат прямого указания на императивность или свободу депутатского мандата.

Однако мнение о неопределенности Конституции или закона о статусе членов парламента в части установления природы депутатского мандата едва ли может быть принято. В частности, Федеральный закон “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, вслед за Основным законом устанавливая, что депутат является представителем народа, тем самым презюмирует, что он не связан поручением части избирателей либо той или иной социальной группы или общественного объединения и должен действовать в интересах блага народа и в соответствии с собственной совестью.

Именно этим гарантируется представительный статус депутата и свобода его мандата. Он действует в силу собственной легитимности, приобретенной в результате выборов; он профессиональный политик, состоящий в политической партии или входящий в ее фракцию, будучи беспартийным, участвующий в парламентском волеобразовании и тем самым содействующий интеграции отдельных граждан в единую государственную гражданскую нацию. Смысл его деятельности заключается в том, чтобы сводить и объединять представления граждан в сверхиндивидуальную общую волю.

Аргументы противников свободного мандата в течение более чем столетия не меняются и сводятся к тому, что он не вписывается в современную конституционную реальность, предопределяемую ролью политических партий, играющих существенную роль в функционировании демократии. В частности, у противников свободного мандата в ходу тезис, что “в современном государстве свободный мандат депутата воспринимается как фикция, поскольку не соответствует практике взаимоотношений депутатов с избирателями и политическими партиями”, из которого делается вывод о полусвободном (смешанном) характере мандата парламентария³. Нет недостатка и в утверждениях, что импе-

³ См.: Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М., 2004. С. 139. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М., 2011. С. 92–93.

ративный мандат, характерный для прошлого и изживший себя, сегодня заменен не свободным, но также императивным мандатом, отражающим, однако, не зависимость депутата от избирателей, а зависимость депутата от воли политической партии.

Представляется, однако, что подобные утверждения методологически несовместимы с принципами конституционного строя России и статусом федерального парламента, а также правовыми основами его деятельности в условиях партийной демократии. Речь, с одной стороны, идет о бесплодности самих попыток реанимации исторически изживших себя форм депутатского мандата, присущих обществу, построенному по сословному принципу или на базе идеологического и политического монизма, и объективно нереализуемых в плюралистическом обществе, с другой – о недопустимости в нарушение требований логики конституционного регулирования отождествления части (наказы, отчеты или отзыв) с целым. Ни один из элементов мандата сам по себе не может расцениваться как определяющий в оценке природы мандата народного представителя в целом.

В частности, отзыв депутата может трактоваться как аргумент в пользу императивности мандата депутата лишь при условии, что это есть юридическая санкция за невыполнение мандатарием столь же юридически обязательных наказов избирателей. Именно в этом – смысл правовой позиции Конституционного Суда России, сформулированной в постановлении от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года “О порядке отзыва депутата Московской областной Думы” в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, на которую вопреки ее действительному содержанию обычно ссылаются для доказательства полусвободного характера депутатского мандата. Однако и этот аргумент теряет значение в связи с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 года по делу о проверке конституционности пункта 1¹ статьи 12 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, в котором Суд отдал безусловное предпочтение принципу свободного мандата.

Не связаны отдельный депутат или фракция и предвыборными программами или обращениями политических партий. Последние не обладают юридической силой, обязывающей мандатария под страхом утраты мандата; в противном случае партии были бы лишены возможности политических маневров и компромиссов, вне которых политиче-

ская деятельность в принципе невозможна. В данном контексте во взаимоотношения депутата с его избирателями не вписывается и так называемый общий, или генеральный, императивный мандат, смысл которого заключался бы в обязанности депутата поддерживать то направление политики, которая была поддержана народом на выборах: “народ голосовал за политическую линию”. Влияние народа ограничивается велениями, проистекающими из основ конституционного строя, общественным мнением и возможностью отказать депутату или партийному списку на следующих выборах, следовательно, не выходит за рамки предоставления мандата на весь срок легислатуры без возложения иных обязательств, которые бы гарантировались правом отзыва депутата избирателями.

С этой точки зрения, свободный мандат выполняет две важнейшие функции, которые вытекают из принципа демократического государства и непосредственно связаны с принципом многопартийности и политическим плюрализмом: во-первых, он обеспечивает взаимодействие и сотрудничество партий в парламенте в процессе выработки его решений, поскольку не связывает их в том числе предвыборными программами самих партий или обещаниями депутатов, избранных по их спискам. Вне такого взаимодействия и сотрудничества, требующего компромисса и уступок, за исключением случаев, когда одна из представленных в парламенте партий обладает абсолютным большинством голосов, функционирование плюралистической демократии невозможно.

Во-вторых, свободный мандат, не ставя под сомнение связь депутатов со своими партиями и их добровольное подчинение решениям партии или ее фракции в парламенте, исключает из этих отношений юридическую ответственность за поведение, не согласующееся с позицией партии или фракции. Речь идет о невозможности правового принуждения депутата к солидарному с фракцией голосованию, что, в свою очередь, является гарантией демократического развития политической партии.

Разумеется, это не исключает возможности политического нажима на члена парламента в целях обеспечения фракционной солидарности, включая преследующую каждого депутата угрозу не быть включенным в партийный список кандидатов на следующих выборах в парламент. Но сам по себе выход депутата из партии или фракции, равно как и исключение из них, в силу принципа свободного мандата не должны влечь утрату мандата.

Таким образом, в данном контексте свободный мандат служит достижению, по меньшей мере, двух целей: во-первых, он призван гарантировать свободу депутата в его отношениях с партией или фракцией,

что способствует развитию внутрипартийной демократии как основы функционирования многопартийности, являющейся атрибутом демократического конституционного строя; во-вторых, служит развитию политического процесса, в частности формированию общей воли, в рамках конституционного строя. Речь также идет о действенных правовых средствах против узурпации народного суверенитета несколькими сотнями депутатов или прошедшими в парламент политическими партиями, подмены партийным своекорыстием действительных интересов общества и самовластья лидеров нескольких партий, то есть принципиальной совместимости организации внутрипартийной жизни с принципами демократического правового государства.

В связи с этим нельзя игнорировать заключенной в устойчивости и дисциплине партийных фракций опасности, которые могут использоваться как средство навязывания узкопартийных, ведомственных и лоббистских решений. Между тем правовое регулирование статуса депутата, избранного в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, должно, с одной стороны, обеспечивать его независимость, в том числе от чрезмерного партийного давления, а с другой – способствовать реализации политической воли народа, выраженной на выборах путем голосования за выдвинутые политическими партиями списки депутатов как сторонников определенной партийной позиции.

Способы достижения баланса указанных конституционно защищаемых ценностей, как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных применительно к оценке законодательного регулирования системы государственной власти в Российской Федерации, полномочий органов государственной власти, а также статуса и деятельности политических партий с учетом конкретного этапа развития российской государственности (постановления от 15 декабря 2004 г. № 18-П, от 1 февраля 2005 г. № 1-П, от 21 декабря 2005 г. № 13-П), зависят от степени развитости парламентаризма в стране, а также от общего состояния и тенденций развития ее политической системы.

Такой подход позволяет соотнести вводимое законодателем регулирование с развитием системы политических партий, качеством отношений между политической партией и депутатами, избранными в парламент по выдвинутому ею списку кандидатов, их обоюдной готовностью следовать конституционным началам народовластия, заявленной на выборах политической позиции, принципам разумности и сдержанности, учесть, насколько устойчивы правила, которым следуют в своей деятельности политические партии, их парламентские фракции и входящие в состав этих фракций депутаты, каково влияние мнения изби-

рателей на поведение депутатов в соотношении с влиянием партий, включая реальные риски уклонения депутатов от обязательств как перед избирателями, так и перед партиями. В частности, во всяком случае выход депутата из партии или его исключение из партийной фракции не должно влечь утрату депутатского мандата.

Существенно важное значение свободный мандат имеет в качестве гарантии единства и целостности государства, особенно в контексте его федеративного устройства. Российское государство в социальном, политическом, экономическом, территориальном и иных отношениях представляет собой не гетерогенное объединение разнородных сочленов, а единую в государственно- и международно-правовом смыслах систему. Свобода депутатского мандата, гарантирующая “надрегиональность”, равно как “наднациональность” и “надконфессиональность” депутата, представляющего многонациональный народ страны и выступающего от имени Российской Федерации в целом, является одним из условий целостности указанной системы и способом блокирования регионального эгоизма.

В связи с этим не выдерживает критики и нередкая характеристика Совета Федерации как “палаты регионов”. В самом деле, согласно части 2 статьи 95 Конституции в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и законодательного органов государственной власти. Однако данная форма представительства субъектов в Совете Федерации не превращает его членов в агентов органов власти или населения субъектов Российской Федерации. Положение части 2 статьи 95 должно интерпретироваться сквозь призму принципов конституционного строя, в том числе закрепленных в статье 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2), 5 (части 1 и 3), 10, 11 (часть 1), а также статье 94, которой открывается глава 5 Конституции Российской Федерации, согласно которой Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Это означает, что участие властей субъектов или их населения в формировании Совета Федерации не ставит под сомнение общедепутатское представительство Совета Федерации как одной из палат федерального парламента и его членов как представителей народа России (постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П), при том что вопрос о порядке наделения гражданина Российской Федерации полномочиями члена Совета Федерации оставлен на усмотрение федерального законодателя.

Отсюда не следует, что права народа как носителя суверенитета и источника власти в его отношениях с парламентом исчерпываются однократным актом голосования за того или иного кандидата или

выдвинутый политической партией список кандидатов либо против него. Напротив, избрание парламента или иного выборного органа порождает между народом-сувереном и избранным им органом устойчивую правовую, а также социально-политическую, нравственную и психологическую связь и является источником политической силы и морального авторитета избранного органа, гарантией независимости от бюрократического аппарата и самостоятельности в осуществлении возложенных на выборный орган функций и соответствующих им полномочий.

Характер этой связи обусловлен сущностью Конституции и особенностями конституционных правоотношений, участниками которых являются многонациональный народ Российской Федерации и парламент в целом, политические партии как субъекты плюралистической демократии и их фракции в парламенте, отдельные депутаты. Для парламента или отдельных депутатов и их объединений неприкосновенны главы 1 (“Основы конституционного строя”), 2 (“Права и свободы человека и гражданина”) и 9 (“Конституционные поправки и пересмотр Конституции”) Конституции Российской Федерации. Эти главы ни при каких условиях не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием; это – прерогатива Конституционного Собрания. Параметры свободы депутатского мандата ограничиваются правом группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы внести предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. В остальном на парламенте лежит обязанность действовать в пределах своих полномочий, установленных Конституцией и федеральными законами, а также на основе сложившихся конституционных обычаев и принятых самим парламентом процедур, установленных в регламенте его палат.

Из представительного характера парламента и природы депутатского мандата вытекает обязанность депутата использовать свои полномочия добросовестно и служить общему благу. Параметры этого мандата, то есть полномочия и ответственность мандатария, устанавливаются Конституцией и соответствующими ей законами. В частности, Конституция уделяет много внимания правам депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, гарантирующим должные условия для осуществления ими своих полномочий, включая их неприкосновенность. Особенность конституционного регулирования статуса членов парламента заключается в том, что право неприкосновенности входит в компетенцию палат: вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федераль-

ного Собрания. Следовательно, и в данном случае, поскольку речь идет не о санкции за неисполнение наказов избирателей, конституционное регулирование не выходит за рамки сложившихся представлений о природе свободного мандата депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации (постановления Конституционного Суда от 30 ноября 1995 г. № 16-П, от 20 февраля 1996 г. № 5-П, от 24 декабря 1996 г. № 21-П, от 10 декабря 1997 г. № 19-П, от 12 апреля 2002 г. № 9-П, от 29 июня 2004 г. № 13-П).

Глава 2. Избирательное законодательство России и международные гуманитарные стандарты

§ 1. Международные гуманитарные стандарты – субсидиарный способ защиты избирательных прав граждан

Юридическим фундаментом общепланетарного сотрудничества государств в гуманитарной сфере является Устав ООН, в статье 1 которого по инициативе СССР в качестве одной из целей Организации было указано на необходимость сотрудничества “в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии”. К настоящему времени в практике международных отношений в качестве отрасли международного публичного права сложилось международное гуманитарное право, включающее развитый комплекс норм, закрепляющих права человека, а также способы и формы их обеспечения и защиты. Активно проявляется тенденция к расширению возможностей доступа индивида в международные органы и организации для защиты признаваемых международным сообществом прав.

Иными словами, сложились международные гуманитарные стандарты, частью которых являются международные избирательные стандарты. К их числу обычно относят Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в статье 21 которой записано: “Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. 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”.

Гражданские и политические права, изложенные во Всеобщей декларации, были конкретизированы в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом в 1966 г. К числу основных источников универсальных международных избирательных стандартов относят также Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г., Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 25 декабря 1965 г.

Региональные международные избирательные стандарты устанавливаются Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Американской конвенцией по правам чело-

века от 22 ноября 1969 г., Африканской хартией по правам человека и народов от 26 июня 1981 г. Существенное внимание правам уделено в документах, принятых Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе⁴, на Конференции по человеческому измерению, проходившей в три этапа: в Париже в 1989 г., в Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 г.

Сотрудничество государств, образованных на постсоветском пространстве, в гуманитарной сфере, оформлено рядом международно-правовых актов, в числе которых – Устав Содружества Независимых Государств (Минск, 22 января 1993 г.); Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 16 мая 1995 г.); Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.); Модельный закон “О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин” (принят на 26-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, постановление № 26-11 от 18 ноября 2005 г.) и др.

Растет внимание к этим аспектам сотрудничества Шанхайской организации сотрудничества, в рамках которой действуют Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества (Шанхай, 15 июня 2001 г.); Декларация глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.); Хартия Шанхайской организации сотрудничества (Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.) и др.

Главное теперь – в повышении эффективности межгосударственного сотрудничества в сфере прав человека, рационализации способов защиты и их совершенствовании⁵.

Однако международный гуманитарный консенсус, предусматривающий единство в понимании прав и свобод человека и гражданина

⁴ Совещание объединяет все государства Западной и Восточной Европы, а также США и Канаду. Эта европейская региональная организация начала работу в Хельсинки 3 июля 1973 г. В конце 1994 г. Совещание было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

⁵ Подробно см.: Права человека. История, теория и практика. М., 1995; Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995; Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1999; Саидов А.Х. Международное право прав человека. М., 2002; Котляров И.И. Международное право и вооруженные конфликты. М., 2003; Права человека и процессы глобализации современного мира / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2005 и др.

и обязательств государств по их защите, не влечет отказа от государственного суверенитета. Критерии легитимности всякой публичной власти, как и масштабы деятельности судов Российской Федерации и оценки ими проверяемых актов, предусматриваются Конституцией, из высшей юридической силы которой нет исключений. Суверенная власть предполагает суверенную ответственность в сфере прав человека. В то же время сама Конституция устанавливает, что права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с нею, а международные договоры Российской Федерации имеют приоритет в применении перед законом в случае их коллизии.

Тем самым в Основном законе получила отражение особенно характерная для Европы тенденция к интернационализации внутригосударственного правопорядка, что в том числе обусловило закрепление в нем механизма интеграции в правовую систему России новых принципов и норм, а также международных договоров Российской Федерации. Именно на основании данного механизма в правовую систему России в качестве ее составной части и вошли Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и дополнительные протоколы к ней, предусматривающие более высокоорганизованный, чем на всемирном уровне, вид юрисдикции.

Конвенция занимает особое место в ряду иных международно-правовых актов, в которых участвует Россия⁶. Ее нередко рассматривают не как “просто” договор, а, следуя разделяемой Европейским Судом доктрине, характеризующей ее как “конституционный инструмент европейского правопорядка”, квалифицируют как конституционный инструмент признания и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации⁷.

В самом деле, если строго исходить из действующей Конституции России, Конвенция 1950 года обладает в правовой системе Российской

⁶ См.: Европейская Конвенция о защите прав и основных свобод. Научный комментарий. М., 1996; Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека: Опыт Совета Европы. М., 1997; Алексеева Л.Б. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтин. М., 2002; Бессарабов В.Г. Европейский суд по правам человека. М., 2002; Пчелинцев С.В. Проблема ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М., 2005.

⁷ См.: Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 297.

Федерации статусом федерального закона. Она не имеет общего примата над национальным правом, но в силу прямого указания Конституции Российской Федерации обладает приоритетом в применении в случае обнаружившейся коллизии с федеральным законом. Причем обнаружение коллизий, поскольку Конвенция изначально рассматривалась как непосредственно применимый во внутригосударственных отношениях акт, возложено на правоприменителя, то есть суд, рассматривающий конкретное дело, а понятие “федеральный закон” следует толковать расширительно, имея в виду, что приоритет в применении конвенционных норм распространяется и на подзаконные нормативные правовые акты.

Следовательно, юридически Конвенция непосредственно не является масштабом конституционно-судебной проверки или критерием конституционности того или иного акта; однако зачастую она используется отечественным правосудием не только для установления круга находящихся под защитой Конституции прав и свобод или выявления их содержания и пределов действия, но как акт, имеющий едва ли не конституционно-правовое значение и в силу этого опосредованно являющийся одним из критериев проверки конституционности внутригосударственных нормативных правовых актов.

В связи с этим важно подчеркнуть, что круг гражданских и политических прав, гарантируемых Конституцией, соответствует Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В контексте видения Конституционного Суда России возможно акцентировать внимание на двух обстоятельствах. Во-первых, на выводе о согласованности каталога гражданских и политических прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, с установленными в Европейской конвенции стандартами⁸; во-вторых, отказ от патерналистского видения взаимоотношений государства и личности в Конституции Российской Федерации предопределяет место и роль

⁸ Следует иметь в виду и то, что Конвенция предусмотренные ею права делит на абсолютные (безусловные) – право на жизнь, запреты на содержание в неволе, пытки, принудительный труд, обратную силу уголовного закона; права, пользующиеся повышенной, но не абсолютной защитой, – право на справедливое судопроизводство, право на уважение частной и семейной жизни, свобода выражения мнения; остальные права, пользующиеся защитой более низкого уровня. Конституция России, в целом воспроизведя указанную классификацию, предусмотрела, что не только перечисленные, но и многие иные права (статьи 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54) не подлежат ограничению даже в случае чрезвычайного положения, то есть отнесла эти права к числу абсолютных, или безусловных.

правосудия в конституционной системе как власти и как главной гарантии прав человека и гражданина и способа обеспечения их непосредственного действия. Этим обусловлена и тенденция к возрастанию роли суда в упрочении взаимодействия между национальной и международной правовыми системами, в обеспечении все более активного вхождения России в международное правовое пространство, в том числе в правовое поле Европы⁹.

Проблема конституционализации взаимодействия национальной и международно-правовой систем, разумеется, не сводится к тому, что, к примеру, Конституционный Суд вправе разрешать дела о соответствии Конституции не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (постановление Конституционного Суда от 9 июля 2012 г. № 17-П). Международно-правовой аспект присутствует при разрешении Конституционным и другими высшими судами многих других дел, предметом которых не являются сами международные договоры. В правосудии России утвердился подход, когда общепризнанные принципы и нормы международного права используются в качестве образца, сообразуясь с которым в Российском государстве осуществляются права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией. В частности, международно-правовая аргументация используется судами трояким образом: в качестве дополнительного довода в пользу своих правовых позиций, вырабатываемых на основе Конституции; для разъяснения смысла и значения конституционно-го текста; для выявления конституционно-правового смысла проверяемого закона или его нормы, то есть конституционного истолкования закона и его применения в соответствии с таким истолкованием. В этом последнем случае речь часто идет о проверке адекватности международно-правовым обязательствам России конкретизации законодателем механизма реализации прав человека, включая устанавливаемые им запреты и ограничения.

Вырабатывая с использованием международно-правовых аргументов правовые позиции, носящие общий характер и обязательные для судов, других государственных органов и должностных лиц, высшие суды тем самым не только реализуют конституционное положение об

⁹ См.: Зорькин В.Д. Национальные интересы, современный миропорядок и конституционная законность // Федеральный справочник: политика, экономика, управление. М., 2005. Он же. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Имплементация решений Европейского Суда по правам человека в практике конституционных судов стран Европы: Сборник докладов. М., 2006.

общепризнанных международно-правовых принципах и нормах как интегральной части российской правовой системы, но и утверждают признаваемые и разделяемые Россией принципы и нормы международного права в качестве важного критерия, которому должно соответствовать законодательство и практика судов и иных правоприменителей¹⁰.

В связи с этим проблема судебного прецедента сегодня – это не только область теории права и юридической науки, но, напротив, одна из кардинальных проблем современного права – и в смысле правотворчества, и в смысле правоприменения. Классические для прошлого представления, основанные на противопоставлении двух правовых систем – континентальной и общего права, – не отвечают ни современным реалиям, ни опирающимся на них потребностям правовой модернизации; напротив, сегодня явно наблюдается постепенное взаимопроникновение этих правовых систем.

Иными словами, решения Европейского Суда по правам человека не “просто” правоприменительные акты, а источники права, оказывающие непосредственное, причем весьма существенное влияние на правотворчество и правоприменительную практику России. Интеграция судебной системы России в международное судейское сообщество и интернационализация внутригосударственного регулирования требуют также пересмотра отечественной правовой доктриной устаревших представлений об источниках российского права и роли в нем прецедентов¹¹.

¹⁰ Подробно см.: Тиунов О.И. Конституционный Суд Российской Федерации и международное право // Российский ежегодник международного права. 1995. СПб., 1995. Он же. О роли Конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений Европейского Суда по правам человека в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 3; Алексеева Л.Б., Жуйков В.М., Лукашук И.И. Международные нормы о правах человека и применение их судами. М., 1996; Витрук Н.В. Практика Конституционного Суда Российской Федерации в контексте действия Конвенции "О защите прав человека и основных свобод" // Российское правосудие. 2006. № 3; Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007.

¹¹ См. подробно: Богдановская И.Ю. Прецедентное право. М., 1993; Гук П.А. Судебный прецедент как источник права / Под ред. Н.И. Матузова. Пенза, 2003; Вершинин А.Н. Судебное правотворчество в России. Сравнительно-правовые аспекты. М., 2004; Захаров В.В. Решения Конституционного Суда РФ как источники конституционного права. М., 2005; Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005; Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. М., 2007; и др.

Прецедентный характер своих решений многократно подчеркивали Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации¹². На таком признании основывается и действующее законодательство Российской Федерации. В частности, в Федеральном законе от 30 марта 1998 года о ратификации Конвенции 1950 года устанавливается, что “Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации”.

Отсюда в том числе следует, что указанный Федеральный закон недвусмысленно признает установившееся прецедентное право, которым руководствуется Европейский Суд; данный закон можно рассматривать как трансформационный акт, согласно которому не только Конвенция 1950 года, но и прецеденты Европейского Суда, сложившиеся в процессе ее толкования и применения, обязывают Россию и являются в качестве обязательных всякому правоприменителю. На это неоднократно обращал внимание Конституционный Суд, в том числе в постановлениях Суда от 5 февраля 2007 г. № 2-П (п. 2.1), от 21 января 2010 г. № 1-П (абз. 2 п. 3.4), от 26 февраля 2010 г. № 4-П, определении от 7 июня 2011 г. № 853-О-О.

В этом случае речь как раз и идет о так называемых европейских стандартах, которые в данном аспекте представляют собой нормы Конвенции 1950 года (то есть а) перечень прав и свобод; б) обязательства государств-участников по их признанию и обеспечению; в) нормативное содержание, то есть состав правомочий; г) условия пользования, включая допустимые ограничения и запреты, механизм судебной защиты), как они интерпретированы решениями Европейского Суда, имеющими прецедентный характер, и в силу этого общеобязательное для всех участников этого договора значение. Именно в этом заключается смысл разъяснения, содержащегося в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года: применение судами общей юрисдикции Конвенции 1950 года “должно осуществ-

¹² Подробно см.: Де Сильвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб., 2004; Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2008.

ляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод”.

Несомненно прецедентное значение решений Конституционного и других высших судов Российской Федерации¹³. Сегодня это не только научный тезис, но и получивший отражение в законодательстве, в частности Федеральном конституционном законе “О Конституционном Суде Российской Федерации” в его интерпретации Конституционным Судом, факт, отрицание которого все более приобретает характер анахронизма¹⁴. Другое дело, что судебный прецедент, проистекающий из принципа *stare decisis*, в буквальном переводе означающем “стоять на решенном”, поскольку он произведен от толкуемого судом писаного права, произведен от интерпретируемой нормы.

Отсюда следует, что в иерархии источников права прецедент находится на том же уровне, что и толкуемая норма. В частности, прецеденты, созданные путем толкования Конституции, становятся по существу частью самой Конституции; точно так же прецеденты, создаваемые конституционным толкованием законов, становятся частью интерпретируемых законов. В силу этого судебные прецеденты не занимают особого места в иерархической системе источников права, они присутствуют на всех уровнях иерархии, занимаемых источниками писаного права¹⁵.

Таким образом, прямым действием и непосредственной применимостью обладает не только Конвенция 1950 года и протоколы к ней, но и прецедентная практика Европейского Суда по правам человека. Российские суды, основывая свои выводы на нормах Конституции и закона, в практике Европейского Суда находят дополнительные доводы в обоснование собственной правовой позиции. Интернационализация отечественного правопорядка обуславливает выявление подлинного смысла конституционной или иной юридической нормы в силу прямого веления Конституции с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

¹³ См.: Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. М., 2007. С. 365–445.

¹⁴ Данный факт все более осознается практикующими судьями. См., например: Демидов В.П. О роли и значении постановлений Верховного Суда // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 3. А В.М. Лебедев пишет о необходимости легализации не только правоприменительной и надзорной, но и правотворческой функции судебной власти. См.: Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб., 2001.

¹⁵ См.: Бернам Уильям. Правовая система США. 3-й выпуск. М., 2006. С. 108.

Несомненно ориентирующее значение позиций Европейского Суда для нормотворческого процесса и правоприменения. Это означает, что отечественная судебная система вносит существенный вклад в гомогенизацию гуманитарной составляющей российского права как части единого европейского правового поля, основанного на Конвенции 1950 года.

Однако указанная гомогенизация российского права, то есть развитие в направлении восприятия, утверждения и защиты общеевропейских или всемирных стандартов, не требует от России отказа от собственных культурных и национальных правовых традиций. Авторы Конвенции 1950 года ориентировались прежде всего на те государства, которые изначально подписывали этот акт. Отсюда указание на “общее наследие” государств-участников, которое само по себе не является застывшей системой идей и принципов, и мы едва ли можем рассматривать себя в качестве “наследников первой очереди”.

Европейский консенсус как единая европейская система защиты прав человека, которая предполагает одинаковый уровень защиты во всех государствах – участниках Конвенции, складывался постепенно и поэтапно¹⁶. Этот процесс нельзя считать завершенным еще и потому, что решение об имплементации Конвенции 1950 года в систему национального правопорядка многих постсоциалистических государств не способно автоматически гарантировать схожие “политические традиции, идеалы, свободу и верховенство права”, которые и составляют основу “общего наследия” государств – участников Конвенции и в которых ее преамбула видит истоки европейской правозащитной системы, в свою очередь являющейся рефлексией идей европейского единства, развивавшихся Жаном Моне, Рене Кассэном, Полем-Анри Спааком, Робером Шуманом, Альчиде де Гаспери и др.

¹⁶ См.: Полгари Эстер. Страсбургский Суд и европейский консенсус // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3. С. 107. Небезынтересно заметить, что, например, Великобритания, первой 22 февраля 1951 года ратифицировавшая Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, до 14 января 1966 года не признавала право на подачу индивидуальной жалобы и обязательную юрисдикцию Европейского Суда, а права, гарантированные Конвенцией, не могли быть защищены в судебном порядке согласно ее внутреннему национальному праву до 2 октября 2000 года. См.: Яковенко А.В. Выступление на международной конференции “Влияние Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод на развитие правовых систем европейских стран”. Ярославль, 28–30 июня 2006 г.; Бауринг Билл. Долгий путь Великобритании к европейским стандартам прав человека: в авангарде и далеко позади // Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к Конституции Российской Федерации: Избранные права. М., 2002. С. 29–39.

§ 2. Суверенитет России и европейские гуманитарные стандарты

Конвенционное закрепление общих для Европы стандартов прав человека и согласие Российской Федерации с ними не исключает значительную дискреционную свободу государства, на что, интерпретируя Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, неоднократно в своих решениях указывал Европейский Суд. Ослабление суверенных прав государства с неизбежностью ведет к ослаблению ответственности, которую международное сообщество может требовать от публичной власти, осуществляющей эти права. Гуманитарные стандарты, согласованные международным сообществом, могут быть реализованы лишь при условии, что они подкреплены должной ответственностью самих государств. Проблема, следовательно, состоит не в том, чтобы воспроизводить в государственном строительстве и общественном правопорядке внешние формы, принятые в иных европейских странах, а с учетом субсидиарного характера общеевропейской гуманитарной системы и масштабов сотрудничества в иных сферах межгосударственных отношений обеспечить должную эффективность правозащитного механизма, предусмотренного Конституцией Российской Федерации.

Необходимость избавляться от всего, что препятствует развитию отечественной правовой мысли и законодательства в направлении, адекватном потребностям эпохи и конкретно-исторической ситуации, никем под сомнение не ставится. Однако такое развитие теоретического наследия и юридической практики в ее самом широком смысле, полагает Конституционный Суд, должно осуществляться не вопреки или вне конституционной идеологии демократии, включая ее международные аспекты, а с учетом проистекающих из указанной идеологии требований и ориентиров.

На это тем более важно обратить внимание, что действующая Конституция Российской Федерации, развивая отечественный опыт взаимодействия национального и международного права и учитывая практику конституционного регулирования других государств, преодолела многие препятствия к открытости внутреннего правопорядка для норм международного права. Отсюда, однако, не следует, что Конституция России воспроизвела так называемую монистическую теорию соотношения отечественного правопорядка и международного права, согласно которой они образуют единую систему. Напротив, в самом тексте ч. 4 статьи 15 Конституции отчетливо просматривается признание международного и внутригосударственного права двумя различными правовыми системами, что имеет под собой глубокие ос-

нования. На это Конституционный Суд вновь обратил внимание в постановлении от 9 июля 2012 г. № 17-П по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной Торговой Организации.

Между тем Европейский Суд по правам человека решением от 12 апреля 2011 года по делу “Республиканская партия России против России”, которое было инициировано жалобой (№ 1297/07) против Российской Федерации, поданной в ЕСПЧ в порядке ст. 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод Республиканской партией России 26 февраля 2007 года, признал следующее:

имело место нарушение статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (“Свобода собраний и объединений”) в связи с отказом властей Российской Федерации (Минюста России) внести изменения в государственный реестр;

имело место нарушение статьи 11 Конвенции в связи с ликвидацией заявителя¹⁷.

При этом ЕСПЧ акцентировал внимание на количественных критериях создания политических партий и территориальных масштабах их деятельности, установленных российским законодателем, как было установлено Конституционным Судом Российской Федерации, не произвольно, как полагает ЕСПЧ, а с учетом переживаемого страной исторического этапа и потребности в создании устойчивой многопартийной системы. По существу истолкование ЕСПЧ фундаментальных основ отечественной государственно-правовой жизни и нашей социально-политической действительности и принятое им решение ставят под сомнение суверенитет России и высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации, поскольку речь идет о попытке опрокинуть правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, отражающие реалии нашей социальной и

¹⁷ “Статья 11. Свобода собраний и объединений.

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц”.

правовой действительности и являющиеся частью Основного закона Российской Федерации, принятого всенародным голосованием¹⁸.

¹⁸ Конституционный Суд Российской Федерации около 15-ти раз обращался в своих решениях к анализу нормативного содержания конституционного права на объединение, в том числе во взаимосвязи указанного права с основами конституционного строя РФ (статьи 1, 2, 3, 13, 15), а также избирательными и иными правами граждан. В частности, в постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой политической партии "Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов" Суд сделал вывод, имеющий принципиальное значение для адекватной оценки решения ЕСПЧ: "Таким образом, абзац третий пункта второго статьи 3 Федерального закона "О политических партиях", закрепляющий требования к численности политической партии и ее региональных отделений, и находящиеся в нормативном единстве с ним подпункт "ж" пункта 1 статьи 18 и подпункты "г", "д" пункта 3 статьи 41 названного Федерального закона, регулирующие условия и порядок государственной регистрации регионального отделения политической партии и последствия изменения статуса политических общественных объединений, не отвечающих требованиям, предъявляемым к политической партии, – в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с положениями статей 1, 2, 3, 13, 15 (часть 4), 17, 19, 28, 29, 30 и 32 (части 1 и 2), 45 (часть 1) и 55 Конституции Российской Федерации и законодательства об общественных объединениях, выборах и референдумах, а также с учетом конкретно-исторических условий становления в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления устойчивой многопартийной системы – нельзя признать чрезмерно ограничивающими право на объединение в политические партии".

Небезынтересно, что детище Великой французской революции конца XVIII века – знаменитая Декларация прав человека и гражданина 1789 года – не предусматривала свободу союзов и ассоциаций, главным образом из-за страха, что этим правом воспользуются цехи и привилегированные корпорации. Свобода ассоциаций была установлена во Франции только после революции 1848 года, да и то с серьезными ограничениями, продиктованными опасениями, что "ассоциации могут узурпировать функции государства, стать в противоречие с направлением государственной политики, сделаться своего рода государством в государстве". Конституционное государство. 2-е издание. СПб., 1905. С. 70–71.

Даже Европейская Конвенция по правам человека 1950 года в ст. 11 говорит о праве на "свободу объединения с другими, включая профессиональные союзы, и вступать в таковые для защиты своих интересов". На политические партии эта теория была распространена позднее, когда последние в результате естественно-исторического развития превратились в неотъемлемую часть политических систем государств – участников Конвенции и стали, по мнению ЕСПЧ, "существенно важны" для функционирования демократии в этих государствах.

При этом ЕСПЧ безосновательно отождествил два различных института российского права – запрет политической партии, который действительно служит указанным в части 5 статьи 13 Основного закона России и части 2 статьи 11 Конвенции 1950 года целям, и ликвидацию политической партии, которая в части количественных критериев ее создания и территориальных масштабов деятельности никак этими целями не обусловлена. Произошла не только подмена понятий, но обозначаемых ими явлений правовой действительности, что во многом предопределило содержание решения.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации постановлением от 16 июля 2007 г. № 11-П тщательно проанализировал институт регистрации политических партий. При этом положение подп. “ж” п. 1 статьи 18 Закона о политических партиях, предусматривающее предоставление уполномоченному территориальному органу в числе документов, необходимых для государственной регистрации регионального отделения политической партии, списка членов регионального отделения политической партии, которое находится во взаимосвязи с иными положениями указанного Закона (абз. 3 п. 2 статьи 3, п. 6 статьи 23, подп. “а” п. 1 статьи 38), признал не противоречащим Конституции. Но с существенной оговоркой: “постольку, поскольку” данная информация служит исключительно целям реализации установленных законом полномочий государственных органов по регистрации региональных отделений политических партий и осуществлению в установленных Конституцией и Законом о политических партиях пределах контроля за их деятельностью и не может быть использована в иных целях. В частности, эта информация не может использоваться в целях ограничения прав и свобод членов политической партии, реализуемых ими индивидуально или в коллективной форме, или предоставления им каких-либо преимуществ. Поскольку указанная информация относится к информации с ограниченным доступом, ее разглашение без согласия соответствующих членов политической партии влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Подчеркнем, однако, что проблема заключается не в степени совершенства института регистрации политических партий. Главное – в убеждении, продиктованном европоцентристскими интересами, что в век глобализации суверенитет государства становится историческим анахронизмом. Между тем суверенитет Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию, закреплён Конституцией в качестве одной из основ конституционного строя. В постановлении Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. № 10-П дано нормативное определение

этого конституционного понятия: суверенитет, предполагающий, по смыслу статей 3–5, 67 и 79 Конституции, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.

Демократизация общества, государственных и общественных институтов привнесла существенные новации в представление о суверенитете. При этом Конституция Российской Федерации в отличие от учредительных актов некоторых иных федеративных государств отвергла теорию делимости суверенитета, на которой настаивали отдельные субъекты Российской Федерации при подписании Федеративного договора и что получило в нем терминологическое отражение, хотя на самом деле это было скорее рефлексом на характерную для предшествующего этапа развития российской государственности жесткую централизацию властных полномочий, чем констатацией политико-юридического состояния взаимоотношений федеральных властей и властей субъектов Российской Федерации.

Суд в указанном постановлении особо указал, что использование в ч. 2 статьи 5 Конституции применительно к установленному ею федеративному устройству понятия “республика (государство)” не означает – в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 года – признание государственного суверенитета этих субъектов РФ, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера.

Не случайно действующая Конституция, разграничив предметы ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов, а также допустив возможность их перераспределения на основе внутригосударственных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, признает суверенный характер исключительно за Российской Федерацией. Отсюда также следует, что все такие договоры должны соответствовать федеральной Конституции, следовательно, любое допускаявшееся ими ограничение либо разделение суверенитета РФ юридически ничтожно и должно быть исключено. Положения Федеративного и иных договоров, предусматривавшие суверенитет республик и связанные с этим ограничения суверенитета РФ, ее конституционно-правового статуса, в том числе нашедшие отражение в конституциях республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие федеральной Конституции.

Конституция не предусматривает возможность деления суверенитета России и с международным сообществом, что также было отмечено в этом постановлении и еще раз подчеркнуто Судом в постановлении от 9 июля 2012 г. № 17-П по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации. Согласно статье 79 Конституции Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ. Передача Российской Федерацией части своих полномочий межгосударственным объединениям не равнозначна передаче части своего суверенитета. Суверенитет РФ не есть простая совокупность ее полномочий, это неотъемлемое качество, присущее Российскому государству. Оно действительно “материализуется” в полномочиях РФ, но не тождественно им. Поэтому межгосударственному объединению может быть передана именно часть полномочий РФ, если это, в частности, не противоречит основам конституционного строя РФ, в том числе суверенитету России. Количество, то есть сумма и номенклатура передаваемых полномочий, не должно переходить в качество, то есть влечь утрату суверенитета государства.

Таким образом, суверенитет Российского государства как формы организации политико-юридического бытия многонационального народа – единой государственной гражданской нации России – един и неделим. В данном контексте уместно отметить, что теория делимости суверенитета в истории политико-правовой мысли дважды выставлялась с политическими целями. Первый раз в период борьбы с абсолютизмом и утверждения принципов правовой государственности для обоснования ограничения власти монарха и создания идеального государства, в основе которого – разделение властей, каждая из которых сама является суверенной.

Второй раз теория делимости суверенитета служила обоснованию конструкции союзного государства. В известной мере она была воспринята и отечественной конституционной практикой на советском этапе ее развития. В частности, статья 15 Конституции СССР 1936 года провозглашала, что суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в статье 14 Конституции СССР, которая перечисляла предметы ведения Союза ССР (внешние сношения, вопросы войны и мира, охрана государственной безопасности и т.п.). “Вне этих пределов

каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно”. Одновременно в ст. 17 устанавливалось, что “за каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР”.

Нетрудно заметить, что эта теория, как и основывавшаяся на ней конституционная практика, базировалась на смешении понятий государственной власти и суверенитета и отождествлении суверенитета как свойства государственной власти с опасными для единства и целостности государства представлениями о суверенитете государственного органа. В действительности делится не суверенитет; рациональная организация государства и власти обуславливают разграничение предметов ведения и полномочий различных звеньев единой публичной власти¹⁹.

Сегодня теория делимости суверенитета оказывается вновь востребованной, и вновь с политическими целями, в частности в связи с процессами европейской интеграции. Так, членами Европейского Союза 29 ноября 2004 года был подписан “Договор, устанавливающий Конституцию для Европы”. С этой точки зрения реанимация данной теории в государствах, участвующих в этом процессе, имеет под собой основание и вполне оправданно, что, однако, не может служить аргументом в ее пользу в отечественной юриспруденции.

Российская Федерация – не гетерогенное объединение разнородных сочленов и не союзное государство. Это – единое и целостное государство, органично синтезирующее единый народ, единую территорию и единую верховную власть. Юридическим выражением суверенитета РФ является установленное Конституцией верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории РФ. Это означает, с одной стороны, закрепление политического единства многонационального народа России: Российская Федерация в политическом отношении является единой государственно-правовой и международно-правовой системой, а ее многонациональный народ – единой государственной гражданской нацией.

При этом границы проявления суверенитета государства обусловлены следующим: государство связано Конституцией и законом; органы государства, учреждения и должностные лица выступают агентами всего общества, ответственны перед ним и несут обязанности по отношению к человеку и гражданину; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ составляют часть правовой системы России.

¹⁹ См.: Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 365.

Таким образом, к правовой системе РФ отнесены и международные договоры, а именно те договоры, в отношении которых она выразила согласие на их обязательность и которые вступили для нее в силу, договоры, к которым она присоединилась, а также договоры, в отношении которых она стала продолжателем или правопреемником Союза ССР. При этом международные договоры действительно имеют преимущество перед законами в применении: если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Этим предопределяются пределы судебного применения международного договора РФ. Подчеркнем еще раз: если договор был ратифицирован, вступил в силу, официально опубликован и не требует издания дополнительных внутригосударственных нормативных актов, то положения такого договора действуют непосредственно и имеют приоритет в применении по отношению к противоречащим им правилам, содержащимся в законе. Данный вывод Верховного Суда РФ, сделанный ранее в постановлении его Пленума от 31 октября 1995 г. № 8 “О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия”, получил подтверждение и в постановлении Пленума от 10 октября 2003 г. № 5.

Возникает, однако, вопрос, как должна разрешаться коллизия между международным договором Российской Федерации и Конституцией? В этом случае действует правило о высшей юридической силе Конституции, ибо международные договоры являются составной частью правовой системы государства, а в рамках этой системы нет актов, которые по своей юридической силе стояли бы выше Конституции. В связи с этим в статье 22 Закона о международных договорах РФ предусмотрено, что в случае если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию или пересмотра ее положений в установленном порядке.

Таким образом, из Основного закона не следует надконституционность общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, которые в основном покрывают сферу межгосударственных отношений. При этом мы не воспринимаем данные принципы и нормы как что-то внешнее по отношению к Основному закону, они в силу волеизъявления конституционного законодателя выступают частью российской конституционной системы. Эти принципы “вмонтированы” в ткань Конституции и составляют ее содержательную

характеристику. Речь идет о принципиальном согласии Российского государства со сложившимися международными стандартами и конституционном восприятии их в качестве масштабов правотворчества и правоприменения.

Конституция в самой себе содержит механизм интеграции в правовую систему России новых принципов и норм (причем это не статичная, а развивающаяся система), а также международных договоров РФ, тем самым опосредуя основные тенденции мирового развития. Что же касается международных договоров России, они равны по статусу федеральному закону, но не Конституции. В полной мере это относится к прецедентам, созданным Конституционным Судом Российской Федерации путем толкования Конституции, которые становятся по существу частью самой Конституции; точно так же прецеденты, создаваемые конституционным толкованием законов, становятся частью интерпретируемых законов: Конституция есть то, что о ней скажет Конституционный Суд. Отсюда следует, что международные договоры не могут ни при каких условиях угрожать стабильности государства и рациональности его организации. Это – категорический императив правотворчества и правоприменения!

Иными словами, правоприменители должны в данном случае исходить из того, что Конституция обладает безусловным приоритетом в отношении включенных в национальную правовую систему норм международного права. Обязанность национального правоприменителя учитывать при толковании и применении Европейской конвенции правовые позиции ЕСПЧ ограничена обязанностью соблюдения верховенства Конституции в иерархической системе нормативных правовых актов, составной частью которых является указанная Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор Российской Федерации.

Что же касается коллизий правовых позиций Конституционного Суда России и ЕСПЧ, они возможны и в будущем. В связи с этим законодателю надо подумать о дополнении ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации”, по меньшей мере, указанием на то, что Конституционный Суд по запросам высших органов государственной власти на оселке конституционности проверяет путем вынесения заключения решения международных судебных органов, если есть основания полагать, что их исполнение может войти в коллизию с Конституцией России. Конституция должна быть надежно защищена, ибо только в этом случае могут в полной мере проявиться ее рационализирующая и стабилизирующая функции.

Глава 3. Конституционное правосудие России в механизме защиты избирательных прав граждан

§ 1. Избирательные комиссии и организация подготовки и проведения выборов и референдумов

Исходным для анализа правовой природы Центральной и иных избирательных комиссий является сформулированное в Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” определение Комиссии как федерального государственного органа, организующего подготовку и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами. В данном нормативном определении выражены некоторые основные характеристики Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: место в иерархии федеративной государственности (в самом наименовании – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, федеральный государственный орган); функциональное предназначение (организация подготовки и проведения выборов, референдума); сфера деятельности и пределы полномочий, которые не ограничиваются выборами федеральных органов государственной власти и референдумом Российской Федерации, но охватывают различные аспекты организации подготовки и проведения выборов в Российской Федерации в целом; юридическая природа как элемент государственности (государственный орган).

На этом последнем определении – “государственный орган” в его соответствующем истолковании²⁰ отчетливый отпечаток того во многом вульгарно-линейного истолкования принципа разделения властей, который был характерен для отечественной социально-юридической мысли начала 90-х годов прошлого столетия и активно использовался в качестве легитимирующего аргумента в противостоянии властей.

Между тем современное понимание теории и практики разделения властей, признаваемого одной из основ самой конструкции конститу-

²⁰ См., например: Государственное право Российской Федерации: Учебник. М., 1996; Административное право. М., 2000; Государственное и муниципальное управление: Справочник. М., 1997. В порядке возражения против содержащихся в указанных источниках толкования понятия “государственный орган” уместно отметить, что данное понятие встречается в Конституции России единственный раз (ст. 33) и употребляется в смысле, совпадающем с понятием “орган государственной власти”.

ционного государства, существенно отличается от представлений ее основателя Монтескье. Если на ранних этапах демократического государственного строительства под разделением властей понималось расчленение государственной власти на три различные и самостоятельные власти, которые действовали изолированно друг от друга, то теперь под разделением властей имеется в виду разграничение функций – законодательства, управления и правосудия, которые осуществляются различными органами. Речь не идет теперь о параллельно существующих и абсолютно независимо друг от друга развивающихся властях, напротив, господствующей в мировой конституционной практике является идея их сотрудничества и даже единства, в рамках которого сохраняются и конституционно обеспечиваются различие и самостоятельность органов, осуществляющих государственные функции (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П, от 29 мая 1998 г. № 16-П, от 11 декабря 1998 г. № 28-П, от 16 июля 2004 г. № 14-П).

При этом конституционная модель разделения властей в Российской Федерации не исключает выполнение различными органами, осуществляющими законодательную, исполнительную и судебную функции, отдельных полномочий, с точки зрения классических для прошлого представлений о разделении властей, входящих в компетенцию других органов. Подобное перераспределение некоторых полномочий служит обеспечению единства и взаимодействия институтов государственной власти и является гарантией от их разрыва или противостояния.

В данном контексте организация подготовки и проведения выборов – самостоятельная сфера государственно-властной деятельности. Она осуществляется не только Центральной и иными избирательными комиссиями, но и иными государственными органами, в том числе главой государства, федеральным законодателем, Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местным самоуправлением. Однако именно ЦИК России занимает доминирующее положение в системе институтов, обеспечивающих организацию подготовки и проведения свободных выборов и референдума как высшего непосредственного выражения власти народа, и независима и самостоятельна в своей деятельности.

В Конституции Российской Федерации выборы упоминаются в девяти, референдум – пяти статьях. Что же касается избирательных комиссий – они не нашли текстуального закрепления в Основном законе. Но самой функцией организации подготовки и проведения выборов

как самостоятельной сферы государственно-властной деятельности, закрепленной Конституцией Российской Федерации, презюмируется наличие органа, реализующего эту функцию. При этом ЦИК России не просто государственный орган, но орган государственной власти, причем высший, поскольку, с одной стороны, он входит в систему органов государственной власти Российской Федерации, с другой – занимает доминирующее положение в иерархии избирательных комиссий, образующих автономную систему органов²¹.

Иными словами, познание действительной сущности данного принципа, основывающееся не на теоретических абстракциях прошлого, а на действующем конституционно-правовом нормировании, пред-

²¹ Еще в 1995 году Ю.А. Веденеев отмечал: "Конституция Российской Федерации, определяя в качестве структурообразующего принципа организации государственной власти свободные выборы и референдум, а в качестве носителя и единственного источника власти в Российской Федерации народ, по существу ввела в юридический оборот новую для отечественно-правовой теории и практики категорию – избирательную власть". Реформа избирательной системы в России и Италии: опыт и перспективы. М., 1995. С. 82.

Эта гипотеза не получила тогда поддержки и подверглась критике, главным образом с позиций доминировавшего понимания разделения властей. Как писал А.В. Иванченко, "все ветви власти, равно как и ее источник – народ, четко закреплены Конституцией. Поэтому более уместно говорить о функции системы избирательных комиссий, которая состоит в оформлении воли народа, придании ей нормативного (обязательного) характера для всех государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, граждан. Именно эта организующая, а вовсе не властная функция является сущностной прерогативой системы избирательных комиссий". Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 52.

Говоря о системном единстве избирательных комиссий, мы не ставим под сомнение, что избирательная комиссия субъекта Федерации является государственным органом именно субъекта Федерации. Но и в этом случае можно обратить внимание по меньшей мере, на два обстоятельства: а) исключительное право ЦИК России рекомендовать по два кандидата в члены избирательной комиссии субъекта, назначаемых законодателем и его высшим должностным лицом. При этом ЦИК России рекомендует кандидатуру на должность председателя избирательной комиссии субъекта. Кроме того, система избирательных комиссий работает с исключением из общих правил Бюджетного кодекса Российской Федерации: средства федерального бюджета, выделенные на проведение избирательной кампании, распределяются по субъектам Федерации ЦИК России на основании заявок избирательных комиссий субъектов в размере установленных бюджетных нормативов.

полагающем тесное взаимодействие властей и даже их “взаимопроникновение”, ведет к переосмыслению указанной дефиниции законодателя. Не случайно в правовой доктрине России все более утверждается тезис о том, что Центральную избирательную комиссию Российской Федерации следует относить к числу “органов государственной власти с особым статусом”²², то есть к органам, непосредственно организационно не входящим в традиционную триаду государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной.

Это не означает, что ЦИК России и вся система избирательных комиссий образуют четвертую власть. ЦИК России может определяться в качестве носителя избирательной власти, осуществление которой в смысле организации подготовки и проведения выборов и референдумов предполагает ее “присутствие” во всех сферах общественных отношений, в которых действуют законодатель, исполнительная власть или суд. В частности, ЦИК России в рамках своих полномочий нормирует, хотя и в достаточно узких пределах, соответствующие общественные отношения, исполняет принятые законодателем акты, а также участвует в защите избирательных прав граждан, что сродни правосудию. С этой точки зрения ЦИК России представляет собой федеральный орган государственной власти, образованный Российской Федерацией для обеспечения организации подготовки и проведения выборов, референдумов в Российской Федерации, то есть управления избирательным

²² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд. М., 2002. С. 353–356; Биктагиров Р.Т., Вельяшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2006. С. 10–11.

В поддержку данной позиции приведем два примера. Так, при регистрации списка кандидатов от КПРФ на Чукотке оказалось, что в данном субъекте партия не имеет регионального отделения. Законом в подобном случае прямо не была предусмотрена возможность выдвижения списка кандидатов центральным органом партии. Тем не менее ЦИК России рекомендовала зарегистрировать список КПРФ. Таким образом, своим толкованием ЦИК России сформулировала прецедент и восполнила пробел в законе. Позднее законодатель внес соответствующее дополнение в Федеральный закон “Об основных гарантиях...”. Другой пример, возможно, не столь рельефен, но столь же показателен для характеристики взаимодействия ЦИК России с судебной властью – постановление Пленума Верховного Суда от 31 марта 2011 г. № 5, которое фактологически основывается на анализе правоприменительной практики, подготовленном ЦИК России и во многом на ее прецедентах толкования, с которыми согласился Верховный Суд Российской Федерации.

процессом, обладающий собственными полномочиями, которые охватывают различные сферы государственно-властной деятельности²³.

Иными словами, с институциональной точки зрения ЦИК России – один из высших государственных органов, независимо и самостоятельно действующий наряду с другими высшими органами государственной власти Российской Федерации. С позиций функциональной характеристики ЦИК России, как и вся система избирательных комиссий, является органом управления избирательным процессом (процессом референдума), основные функции которого заключаются в организации подготовки и проведения выборов (референдума), защите избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса, контроле за соблюдением избирательного законодательства и избирательных прав граждан, прав иных участников избирательного процесса. Эти функции – организационная, правозащитная и контрольная – являются главными юридическими функциями ЦИК России, иных избирательных комиссий, и ими определяются их полномочия, характер взаимодействия с иными государственными органами и институтами гражданского общества, ответственность.

Именно в этом направлении развивается избирательное законодательство России. В частности, Федеральным законом от 2 октября 2012 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено образование избирательных округов сроком на десять лет; образование избирательных участков, участков

²³ В рекомендациях Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция от 4 декабря 2004 года) содержится альтернативное решение вопроса о легализации статусных характеристик ЦИК: «Порядок формирования, полномочия, срок, на который образуется избирательная комиссия (назначается ее состав), а также организация деятельности комиссии должны устанавливаться соответствующим законом о выборах либо референдуме; при этом могут приниматься отдельные (самостоятельные) законы о статусе Центральной избирательной комиссии». Международные избирательные стандарты: сборник документов: Выпуск второй/отв. ред. В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 877.

Логике правового регулирования, принятой в отечественной законодательной практике, и международному опыту управления избирательным процессом в большей степени соответствует второй вариант, разумеется, имея в виду всю систему органов управления избирательным процессом в Российской Федерации, а не только ЦИК России.

референдума сроком на пять лет (за исключением избирательных участков, образуемых в местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях); формирование участковых комиссий территориальными комиссиями на пять лет (за исключением участковых комиссий, которые формируются на избирательном участке, образованном в труднодоступной или отдаленной местности, на судне, находящемся в день голосования в плавании, или на полярной станции, в местах временного пребывания избирателей, или в местах, где пребывают избиратели, не имеющие регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, на избирательном участке, образованном на территории воинской части, расположенной в обособленной, удаленной от населенных пунктов местности). Тем самым создаются условия для профессионализации деятельности участковых комиссий и ответственности их членов за возможные правонарушения, при том, однако, что природа этих комиссий как формы и способа самоорганизации избирателей в целях подготовки и проведения выборов законом под сомнение не ставится.

Для адекватного определения юридической природы, принципов организации и правовых основ деятельности избирательной комиссии имеет существенное значение определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.01.2007 № 160-О-П по жалобе федерального государственного учреждения “Маганский лесхоз” на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Суд указал, что согласно Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. По своей конституционной природе институт выборов представляет собой особую процедуру демократического формирования органов публичной власти и вместе с тем надлежащую форму реализации гражданами своих избирательных прав и тем самым права на участие в управлении делами государства через своих представителей, которая обеспечивается в том числе деятельностью избирательных комиссий – коллегиальных органов, призванных организовывать подготовку и проведение как выборов, так и референдумов.

Одним из принципов, на которых строится работа избирательных комиссий в ходе организации и проведения выборов, референдумов, является принцип независимости, означающий в том числе независи-

мость и беспристрастность их членов как лиц, наделенных публично значимыми функциями. Реализация этого принципа требует от федерального законодателя предоставления тем из них, кто осуществляет полномочия члена избирательной комиссии наряду с обязанностями по трудовому договору, особых гарантий в рамках трудовых правоотношений.

При осуществлении своих полномочий, таких как наблюдение за организацией голосования, подсчет голосов избирателей, участников референдума, определение результатов выборов, избирательные комиссии действуют прежде всего в интересах граждан как носителей избирательных прав, что соответствует статье 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав, свобод человека и гражданина выступают важнейшей обязанностью государства, его органов и должностных лиц. В этом смысле обеспечение полномочий избирательных комиссий и их членов приобретает, по существу, статус гарантии избирательных прав граждан, а потому федеральный законодатель был вправе обязать работодателя освобождать на период подготовки и проведения выборов или референдума работника – члена избирательной комиссии от исполнения трудовых обязанностей с сохранением за ним основного места работы (должности), а также ограничить работодателя в праве увольнять или переводить такого работника на другую работу.

Осуществляя правовое регулирование трудовых отношений с участием лиц, выполняющих публично-значимые функции в качестве членов избирательных комиссий, законодатель, руководствуясь необходимостью достижения целей, связанных с обеспечением реализации гражданами конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, вправе устанавливать определенные ограничения в осуществлении работодателями их прав и экономических свобод, что само по себе не может рассматриваться как нарушение норм Конституции Российской Федерации. В то же время, соблюдая баланс конституционных прав, свобод и законных интересов обеих сторон трудового договора, являющийся условием гармонизации трудовых отношений в Российской Федерации как социальном правовом государстве, законодатель обязан соблюдать принцип соразмерности вводимых им ограничений конституционно значимым целям и не допускать искажения существа прав работодателя как стороны соответствующего трудового правоотношения.

Вместе с тем, выступая способом обеспечения исполнения публично значимых функций, запрет на увольнение работника – члена изби-

рательной комиссии по инициативе работодателя не должен трактоваться как исключающий любую возможность его увольнения за грубое нарушение трудовых обязанностей, в том числе когда оно не имеет отношения к исполнению полномочий члена избирательной комиссии. Иное понимание сути запрета на увольнение работника – члена избирательной комиссии как гарантии его независимости, обеспечиваемой в публично значимых целях, создает возможность злоупотребления правом, предоставляет данному лицу необоснованные по сравнению с другими работниками преимущества, нарушает баланс частных и публичных интересов, искажает существо принципа свободы труда.

В связи с этим суд пришел к выводу, что увольнение по инициативе работодателя лица, исполняющего полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, по такому предусмотренному законом основанию для расторжения трудового договора, как грубое нарушение трудовых обязанностей, возможно, если увольнение не является результатом преследования лица за исполнение возложенных на него публично значимых функций. Вопрос же о том, являлось ли увольнение способом оказания давления, преследования либо наказания лица в связи с исполнением им полномочий члена избирательной комиссии, в каждом конкретном случае разрешается судом в ходе рассмотрения иска этого лица о восстановлении на работе.

Обращает на себя внимание и постановление Конституционного Суда от 22 июня 2010 г. № 14-П по делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого. Суд признал взаимосвязанные положения подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в части, лишавшей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 3).

Суд подчеркнул, что наличие у гражданина Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства само по себе не приводит к возникновению между ним и соответствующим иностранным государством постоянной и распространяющейся на все сферы сопряжения индивида и государства политико-правовой взаимосвязи, равноценной по своему содержанию и значению гражданст-

ву Российской Федерации. Вместе с тем даже предоставление этим лицам того или иного объема политических прав вовсе не означает неизбежного изменения их положения в отношениях со страной своего гражданства.

Соответственно, предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства – в отличие от получения им иностранного гражданства – не может свидетельствовать об объективном снижении для такого гражданина ценности его политико-юридической связи с Российской Федерацией, а равно создавать при осуществлении им права на участие в управлении делами государства предпосылки для отступления от конституционного принципа государственного суверенитета, которые ставили бы под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации.

Уместно процитировать и п. 2 резолютивной части постановления: “Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами”. Как видим, веление Конституционного Суда, сформулированное настоящим постановлением, прямо адресовано правоприменителю, тем самым непосредственно обязывая и избирательные комиссии, занимающие весьма важное место в отечественном механизме защиты избирательных прав граждан и их объединений.

§ 2. Избирательные права граждан и конституционное правосудие: путеводитель по правовым позициям Конституционного Суда

1. Избирательные права граждан и пределы их допустимых ограничений (экскурс в теорию и конституционно-судебная практика)

Видный отечественный государствовед Е.И. Колюшин, многие годы являющийся членом ЦИК России, пишет: “Конституционный Суд РФ защищает объективное избирательное право, а суды общей юрисдикции – субъективные избирательные права граждан, что закрепляется в определенных источниках”²⁴. С точки зрения догматики конституционного права такое утверждение означает, что под защитой конституционного правосудия находится объективный правопорядок, опреде-

²⁴ Колюшин Е.И. Выборы и избирательные права в зеркале судебных решений. М., 2012. С. 34.

ляющий основы, принципы, процедуру и гарантии участия гражданина в публичной жизни государства, но не собственно избирательные права граждан. В более широком контексте отрицается не только участие конституционного правосудия в защите избирательных прав граждан, под сомнение ставится субъективный характер соответствующих конституционных прав и свобод, которые выступают в качестве элементов объективного правового порядка, то есть рефлексивных прав, а не субъективных прав граждан.

В связи с этим нуждается в установлении истинная природа избирательных прав, выступающих в качестве атрибутивных свойств гражданина как сочлена государства и носителя частицы учредительной власти народа, легитимирующей саму организацию государства и принципы его деятельности, а также персональное “наполнение” избираемых народом государственных институтов. А это требует известного переосмысления традиционных для отечественного конституционализма представлений о юридической природе избирательных прав граждан.

В самом деле, что представляет собой, к примеру, активное избирательное право гражданина? Наивный вопрос дилетанта, пытающегося найти свой ответ на этот вопрос, давно решенный наукой и социально-юридической практикой, либо он вполне закономерен? При этом несомненно, что значение того или иного решения не сводится лишь к уточнению доктрины, но способно оказать серьезное воздействие на развитие законодательства и судебной практики.

Уже в период Великой французской революции конца XVIII века сложились два различных представления о природе активного избирательного права: по одному оно – прирожденное право человека; по другому – общественная функция, которую избиратель должен отправлять в интересах государства. Первая точка зрения доминировала на заре революции, когда стояла задача максимального привлечения населения к выборам, которые служили средством и способом борьбы против абсолютизма; вторая оказалась востребованной, когда встал вопрос о конституировании завоеваний революции, и избирательное право было обставлено известными ограничительными условиями в виде избирательных цензов.

Активное и пассивное избирательное право есть право политическое. Как и все политические права и свободы, оно действительно является продуктом государственного правопорядка, а не свойством человека, присущим ему от рождения. Это право устанавливается законодателем, пределы усмотрения которого прямо определены Конституцией, – всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосова-

нии. Сегодня данное право, составляющее неотъемлемый элемент демократии, стало в известном смысле императивом эпохи.

Но особенность избирательного права, как и права занимать публичные должности, быть присяжным заседателем, состоять на военной службе и т.п., заключается в том, что оно содержит в себе одновременно элементы субъективного права и элементы социальной функции. В нем органично соединяются два начала – индивидуальное и коллективное. Это означает, что избирательное право, с одной стороны, представляет собой субъективное конституционное право, пределы которого традиционно достаточно четко очерчиваются самой Конституцией, а возможности законодателя в его урегулировании существенно сужены; с другой стороны, избирательное право есть социальная функция гражданина как сочлена государства, отправляемая им в интересах государственно-организационного общества. Это означает, что личность выступает одновременно в двух ипостасях – субъекта права и ассоциированного носителя государственной власти.

Такое понимание позволяет под законодательное регулирование избирательных отношений подвести не предвзятые подходы, а принцип общего блага и предупредить опасный для общества и самих демократических институтов “фанатизм формальной демократии”, в отечественной традиции отдающий осуществление этой функции исключительно на усмотрение самого избирателя. Основание для подобного вывода дает постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 17-П, в котором, в частности, содержится следующий тезис: “По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 17 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, могут вступать между собой в известное противоречие, поскольку интересы отдельных избирателей, которыми предопределяется их волеизъявление в процессе выборов, в том числе путем голосования “против всех кандидатов”, не всегда совпадают с публичным интересом формирования органов публичной власти. На уровне конституционно-правового статуса личности это, с одной стороны, право каждого гражданина принимать участие в избрании представителей народа в выборных органах публичной власти и быть избранным в качестве такого представителя, а с другой – право каждого гражданина по своему усмотрению отказывать в доверии некоторым или всем участвующим в выборах кандидатам; на уровне же института выборов в целом это – формирование органов публичной власти, их представительный и легитимный характер”. Тем самым Суд, неизменно подчеркивающий в принимаемых им актах субъективный характер избирательных прав,

в данном постановлении привлек внимание к тому, что эти права содержат в себе элементы социальной функции, что означает существенно более широкий взгляд на природу этих прав.

Оценка юридической природы избирательного права тесно связана в современной демократии с принципом большинства. Этот принцип, согласно которому большинство должно господствовать над меньшинством, известный в далекой древности, был воспринят теорией естественного права, которая в лице Жан-Жака Руссо подвела под принцип большинства доктринальную основу и прочно связала его с демократией и народным суверенитетом: “Решение большинства обязывает всех остальных”.

Перед французским мыслителем, однако, еще не стоял вопрос о пороках принципа большинства, поэтому он мог ограничиться изящным софизмом. Но когда Французская революция конца XVIII века стала свершившимся фактом, практика принципа большинства, при том, что воля большинства вовсе не выражала “всеобщую волю” в понимании мыслителя, вылилась в такие тиранические формы, которые потребовали своего обуздания. В результате ряда социальных потрясений общество, плюралистическое по своей природе, убедилось, что оно не может развиваться, признавая интересы одних социальных страт и игнорируя или вовсе подавляя интересы других.

Конституционный Суд Российской Федерации, основываясь на положениях статей 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции и сформулированной им же в постановлениях от 17 ноября 1998 г. № 26-П и от 11 июня 2002 г. № 10-П позиции, подчеркнул, что воля народа, выраженная им на свободных выборах, определяется на основе демократического большинства, наличие которого необходимо для признания легитимности выборов. При этом, однако, Суд далек от абсолютизации этого принципа. В связи с этим в его актах неоднократно отмечается ценность трех главных способов обуздания возможной тирании большинства, выработанных демократией: максимально широкий отказ от избирательных цензов и установление всеобщего избирательного права; обеспечение одинаковой ценности голосов избирателей и их равного веса, и в этом случае особенно значима оказывается пропорциональная избирательная система, гарантирующая представительство в парламенте не только большинства, но и меньшинства избирателей, и представительный характер самого парламента, при том что заградительный барьер не слишком высок и при условии, что в распределении мандатов участвуют не менее двух избирательных объединений и гарантирован должный уровень представительности (постановление от 17 ноября 1998 г.), конституи-

рование места человека, его прав и свобод в иерархии защищаемых Основным законом ценностей и соответствующих обязанностей государства, чем предопределяются критерии, условия и пределы допустимого ограничения избирательных прав. В частности, Суд не менее чем в 46-ти своих актах, принятых в разные годы, обращался ко всеобщему и равному избирательному праву, в ряде случаев существенно расширив его пределы (постановления от 24 ноября 1995 г., от 17 ноября 1998 г., от 22 января 2002 г.). Множество раз в своих выводах, содержащихся в принятых им постановлениях, относящихся к теме исследования, он опирался на статью 2 Конституции (“Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства”).

Выявлению воли большинства служило и установление в некоторых государствах избирательной обязанности, сохранившейся и поныне, которая может сопровождаться санкцией за ее неисполнение или обходится без таковой. Главное, однако, не в санкции, а в гражданском чувстве человека, наделенного разумом и волей и способного подняться над обыденностью будней и мелочным личным расчетом, ибо наивно полагать, что стоит только поломать прежнюю политическую систему и провозгласить свою приверженность свободе и правам человека, как демократия осуществится сама собой. В связи с этим Конституционный Суд с самого начала своей деятельности активно поощряет участие в этом процессе граждан. Именно его заслуга – легализация собственными решениями института конституционной жалобы граждан, который позднее был предусмотрен статьей 125 (части 4) Конституции Российской Федерации 1993 г. и конкретизирован в принятом в соответствии с нею Федеральном конституционном законе “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Таким образом, под защитой конституционного правосудия находится не только объективный правовой порядок, основу которого составляет Конституция, но и субъективные права граждан, которые впервые в отечественной политико-правовой истории приобрели право вступать в спор с государством и в этом споре отстаивать свои права и свободы. При этом особенности судопроизводства в различных судах предопределяют содержание и форму их правозащитной деятельности, ее пределы и характер взаимодействия, чем, однако, не ставится под сомнение правозащитная функция Конституционного Суда и его активное участие в защите субъективных избирательных прав граждан.

Как подчеркивается в Информации Конституционного Суда Российской Федерации “О конституционно-правовых аспектах совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в

сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан”, утвержденной решением Суда от 7 ноября 2012 г., при рассмотрении обращений (в большинстве случаев вызванных несовершенством законодательства, а также недостатками правоприменительной деятельности), затрагивающих проблемы соблюдения политических прав и свобод, Конституционный Суд исходит из понимания того, что, определяя баланс частных и публичных интересов в сфере народовластия, законодатель, как федеральный, так и региональный, обязан учитывать, что цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданными, а сами ограничения – адекватными этим целям, отвечающими требованиям справедливости и не искажающими саму суть политического права или свободы.

Причем даже при осуществлении допустимых ограничений того или иного политического права или свободы государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные названными целями правовые средства. Кроме того, как неоднократно указывал Конституционный Суд, цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать ограничения прав и свобод, в том числе политических, лишь если такие ограничения адекватны социально необходимому результату.

В частности, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам осуществления избирательных прав неизменно указывается на известную ограниченность дискреции законодателя при определении им типа применяемой на соответствующих выборах избирательной системы. Пределы нормотворческого усмотрения в данном случае предопределены потребностью регулятивного обеспечения полноценной реализации конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это право не может умаляться, в частности, фактом непринадлежности отдельных избирателей к общественным объединениям. В силу указанного обстоятельства исключительное значение приобретает последовательное соблюдение законодателем – в процессе детальной регламентации правил применения действующей избирательной системы – интересов граждан в качестве первичных субъектов избирательного права, а также принципиальное недопущение чрезмерной концентрации электоральных возможностей в руках вторичных субъектов (политических партий). Другим непреложным ограничителем конструирования законодателем тех или иных избиратель-

ных механизмов выступает предназначение выборов – формирование органов публичной власти на основе непосредственного волеизъявления народа.

Такой подход согласуется с положениями основополагающих международных документов, предусматривающих, в частности, что никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию (Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН, статья 20), признающих подлинными только те выборы, которые отвечают критериям реального политического плюрализма и идеологического многообразия (Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, статья 9), отмечающих необходимость уважения права граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации (Документ Копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, статья 7.5), признающих добровольный характер вступления в политическую партию и не допускающих принуждения какого-либо лица к вступлению в какую-либо организацию или к членству в ней против своей воли (“Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий” Венецианской комиссии Совета Европы, пункт 14).

2. Путеводитель по правовым позициям Конституционного Суда

Как может заметить читатель даже из беглого обзора правовых позиций Суда, практика конституционно-судебной правозащиты весьма обширна. При этом небезынтересно заметить, что из 242 169 поступивших в Конституционный Суд в течение 1995–2011 годов обращений 240 561 обращение являются жалобами граждан и их объединений. Из 28 постановлений, помещенных в настоящем трехтомном сборнике “Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации”, 16 приняты в связи с жалобами граждан и их объединений, 1 – жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Подавляющее большинство определений Суда так же принято в связи с жалобами граждан и их объединений.

При этом предметом оспаривания в Конституционном Суде и объектом его внимания многократно выступали федеральные законы “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, “О выборах депутатов Го-

сударственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, “О выборах Президента Российской Федерации”, “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, “О политических партиях”, конституции, уставы и иные законы субъектов Российской Федерации и др.

Каждое из решений, помещенных в сборнике в хронологическом порядке, заслуживает особого представления и обстоятельного изложения повлекших его вынесение поводов и оснований, преследуемых Судом целей, особенностей его правовых позиций, проблем, связанных с исполнением постановлений и определений, и т.д. При этом еще раз подчеркнем, что правовые позиции Суда не есть нечто застывшее, они развиваются с учетом обстоятельств рассматриваемого им дела, пределов рассмотрения и пр. и актуализируются потребностями судебного конституционного контроля на различных этапах развития Российского государства. В связи с этим их надо рассматривать и оценивать в системном единстве.

В частности, Конституционным Судом сформулированы **правовые позиции, касающиеся характеристики принципа свободных выборов во всем богатстве его содержания**²⁵. В их числе –

предвыборная агитация (определение от 8 июня 2000 г.; постановление от 30 октября 2003 г.), *включая агитацию “против всех”* (постановление от 14 ноября 2005 г. № 10-П);

благотворительная деятельность в ходе выборов (определение от 8 июня 2000 г.);

возмещение политическими партиями, избирательными блоками стоимости предоставленных средствами массовой информации бесплатного эфирного времени и печатной площади (определение от 9 июня 2004 г.);

возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре (постановление от 11 июня 2002 г.); *восполнения пробелов в избирательном законодательстве* Указом Президента РФ (постановление от 30 апреля 1997 г.);

гарантии, предоставляемые членам избирательных комиссий в трудовых правоотношениях (определение от 16 января 2007 г. № 160-О-П);

²⁵ Авторы воспользовались алфавитно-предметным указателем, используемым самим Судом при издании своих решений. Первый том (Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996) был издан в 1997 г., в 2012 г. вышел 15-й том решений Суда.

должностные лица, которые не вправе быть доверенными лицами кандидата в президенты РФ (определение от 30 сентября 2004 г.);

допустимость существования смешанной избирательной системы (постановление от 17 ноября 1998 г., постановление от 25 апреля 2000 г.);

единая норма представительства при выборах (постановления от 10 июня 1998 г., от 17 ноября 1998 г., от 23 марта 2000 г.);

запрет для граждан осуществлять финансирование предвыборной агитации помимо избирательных фондов (постановление от 16 июня 2006 г. № 7-П);

избирательные документы, подписные листы (определение от 19 октября 2010 г. № 1426-О-О);

избирательные комиссии, комиссии референдума – система, статус, полномочия, правовая основа деятельности (постановление от 22 июня 2010 г. № 14-П);

конституционные основы выборов в органы народного представительства (постановление от 22 января 2002 г.);

муниципальные выборы, определение видов избирательных систем при проведении муниципальных выборов (определение от 1 июня 2010 г. № 830-О-О; постановление от 7 июля 2011 г. № 15-П);

наличие правовой базы как предпосылки проведения выборов в субъектах РФ (постановление от 30 апреля 1997 г.);

недопустимость изменения избирательных правил в процессе уже начатых выборов (определения от 20 ноября 1995 г. и от 10 июля 1995 г.);

обжалование судебных решений, принятых в ходе выборов (постановление от 25 декабря 2001 г.);

определение полномочий и порядка деятельности избирательных комиссий – исключительном ведении субъектов РФ (определение от 26 сентября 1995 г.);

основания исключения политической партией отдельных кандидатов из зарегистрированного списка кандидатов (постановление от 9 ноября 2009 г.);

основания отказа в регистрации федерального списка кандидатов в случае выбытия части кандидатов, региональных групп (постановление от 11 марта 2008 г. № 4-П);

ответственность за нарушение законодательства о выборах (постановление от 25 апреля 2000 г.);

отмена регистрации кандидата (постановление от 11 июня 2002 г., определения от 6 июня 2003 г. и от 25 декабря 2003 г.);

переход от мажоритарно-пропорциональной к пропорциональной избирательной системе (постановление от 16 июля 2007 г. № 11-П);

полномочия по определению сроков выборов органов и должностных лиц местного самоуправления (постановление от 30 мая 1996 г.), *по регулированию выборов* (постановление от 10 июля 1995 г., п. 2, 3, п. 3, 4 резолют. части; постановление от 30 апреля 1997 г., п. 4, 5, постановление от 24 июня 1997 г., п. 3, постановление от 27 апреля 1998 г., п. 3, определение от 1 июля 1998 г., п. 2);

порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований (определение от 24 мая 2005 г. № 250-О);

правовой статус членов избирательных комиссий (постановление от 22 июня 2010 г. № 14-П, п. 3.2, 4);

принцип регулирования избирательных процедур (определение от 20 ноября 1995 г., п. 1, 2);

“пятипроцентный барьер” (постановление от 17 ноября 1998 г., п. 8);

свободные выборы и избирательные права (постановления от 15 января 2002 г., п. 3; от 11 июня 2002 г., п. 3, 2008–4, п. 2, 2009–16, п. 2, определение от 8 декабря 2011 г. № 1794-О-О, п. 2, 3);

условия снятия своей кандидатуры перед голосованием (постановление от 11 июня 2002 г., п. 5);

учет голосов избирателей “против всех” при определении результатов выборов (постановление от 10 июня 1998 г., п. 3, определение от 5 ноября 1998 г., п. 2, постановление от 29 ноября 2004 г.);

экспертиза, проверка избирательными комиссиями достоверности подписей в подписных листах (определение от 5 июля 2011 г. № 953-О-О).

Судом выработаны **правовые позиции, непосредственно касающиеся содержания, а также защиты и восстановления избирательных прав граждан:**

о восстановлении нарушенных избирательных прав, включая компенсаторные механизмы, в том числе при незаконном отказе в регистрации кандидата (постановление от 15 января 2002 г. № 1-П);

избирательных правах граждан автономного округа, входящего в состав края, области (постановление от 14 июля 1997 г., п. 5);

избирательных правах граждан РФ, проживающих за пределами территории РФ (постановление от 17 ноября 1998 г., п. 4);

избирательных правах избирательного объединения (постановление от 17 ноября 1998 г., п. 5–7, 9), *в том числе политической партии* (2008–4, п. 2.1);

недопустимости установления ограничений пассивного избирательного права, связанных с постоянным проживанием или работой на территории данного избирательного округа (постановление от 22 января 2002 г., п. 7);

принципе равного избирательного права, его нарушении, избирательных цензах (постановления от 10 июля 1995 г., от 24 июня 1997 г., от 12 апреля 1998 г., от 30 июня 1998 г., п. 4; от 23 марта 2000 г., п. 3, 4; от 25 апреля 2000 г., п. 2–4; определение от 13 ноября 2001 г.; 2009-52);

ограничениях избирательных прав (постановления от 24 ноября 1995 г., от 24 апреля 1998 г., от 10 июня 1998 г., от 17 ноября 1998 г., определения от 5 ноября 1998 г.; от 22 октября 1999 г. № 162-О; постановление от 25 апреля 2000 г., абз. 4 п. 2);

пассивном избирательном праве как индивидуальном праве (постановление от 25 апреля 2000 г., п. 3); *его ограничении для граждан РФ, имеющих гражданство иностранного государства* (определение от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О);

праве голосовать “против всех кандидатов” (постановление от 29 ноября 2004 г.);

соотношении федеральных законов и правовых актов субъектов РФ в сфере обеспечения избирательного права граждан (постановления от 24 ноября 1995 г., от 30 апреля 1997 г., п. 4, 5; от 24 июня 1997 г., п. 3; от 27 апреля 1998 г., п. 3; определение от 1 июля 1998 г., п. 2; постановление от 23 марта 2000 г., п. 2; определение от 13 ноября 2001 г.; постановление от 11 марта 2008 г. № 4-П, п. 2.2);

судебной защите при незаконном отказе в регистрации кандидата (постановление от 15 января 2002 г.) *и иных нарушениях избирательных прав* (постановление от 23 марта 2000 г., п. 6; определение от 5 июня 2003 г.; постановления от 25 февраля 2004 г.; от 26 декабря 2005 г. № 14-П; определение от 12 апреля 2005 г. № 114-О);

сроках рассмотрения судом заявлений о защите избирательных прав (постановление от 26 декабря 2005 г. № 14-П).

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина.....	3
---	----------

Обращение к читателям Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова	6
---	----------

2008 год

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П по делу о проверке конституционности подпункта “л” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области” в связи с жалобой общественного объединения “Политическая партия “Союз правых сил”	8
---	---

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 года № 273-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубкова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями частей 1 и 2 статьи 7 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”	24
--	----

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 года № 276-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шварцера Константина Аркадьевича на нарушение его конституционных прав статьёй 37 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”	26
--	----

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 года № 436-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шейхова Абдурашида Абдурахмановича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Республики Дагестан “О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан”	29
--	----

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2008 года № 1050-О-О о прекращении производства по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 59 Закона Калининградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Калининградской области” в связи с жалобой гражданина В.В. Худенко	35
--	----

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 25 декабря 2008 года № 901-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы редакции газеты “Орловская искра” на нарушение конституционных
прав и свобод частью 1 статьи 5.5 Кодекса Российской Федерации об
административных правонарушениях, пунктом 1 статьи 2, пунктом 2
статьи 49 и пунктом 6 статьи 52 Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации”, пунктом 4 части 1 и частью 2 статьи 55
Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации” 39

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 25 декабря 2008 года № 902-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Болявина Андрея Петровича на нарушение
его конституционных прав пунктом 3 статьи 77 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в
референдуме граждан Российской Федерации” 42

2009 год

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации
от 9 ноября 2009 года № 16-П по делу о проверке конституционности
пункта 32 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях
избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской
Федерации”, подпункта “к” пункта 2 статьи 21 Федерального закона
“О политических партиях”, части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края
“О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края”
и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса
Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова ... 45

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 2 апреля 2009 года № 479-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Харланчука Ивана Александровича на нарушение его
конституционных прав положениями пунктов 1 и 8 статьи 4 Федерального
закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 3 статьи 19 Устава
Смоленской области и пункта 1 статьи 3 Закона Смоленской области
“О выборах органов местного самоуправления в Смоленской области” 61

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 19 мая 2009 года № 842-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Бочкова Вадима Борисовича на нарушение его
конституционных прав положениями подпунктов “а” и “г” пункта 5.2
статьи 56 Федерального закона “Об основных гарантиях
избирательных прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации” 64

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 2 июля 2009 года № 1006-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение
его конституционных прав пунктом 2 части 16 статьи 35 Федерального
закона “Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации” 71

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 2 июля 2009 года № 1036-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы граждан Петрова Юрия Михайловича и Решетовой Надежды
Борисовны на нарушение их конституционных прав статьей 259
Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации 78

2010 год

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации
от 22 июня 2010 года № 14-П по делу о проверке конституционности
подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального
закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с жалобой
гражданина А.М. Малицкого 84

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 25 февраля 2010 года № 284-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Волкова Сергея Федоровича на нарушение
его конституционных прав пунктом 6 части 1 статьи 32 Закона
Пермского края “О выборах должностных лиц муниципальных
образований в Пермском крае” 98

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 8 апреля 2010 года № 440-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Тархова Виктора Александровича на нарушение его
конституционных прав положениями пункта 2 статьи 8, абзаца первого
пункта 4 статьи 82 Федерального закона “Об основных гарантиях
избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской
Федерации” и абзацев первого и третьего статьи 1, абзацев первого
и второго статьи 3 Закона Самарской области “О продлении и сокращении
сроков полномочий глав и представительных органов муниципальных
образований на территории Самарской области” 100

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 1 июня 2010 года № 757-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Леонова Владимира Николаевича на нарушение
его конституционных прав положениями подпункта “г” пункта 3.2 статьи 4
и подпункта “ж” пункта 7 статьи 76 Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации” 105

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 1 июня 2010 года № 784-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Волкова Андрея Григорьевича на нарушение
его конституционных прав отдельными положениями Федерального
закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации” и Закона Томской
области “О муниципальных выборах в Томской области” 110

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 1 июня 2010 года № 830-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы граждан Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани
Зелимхановича на нарушение их конституционных прав Законом
Республики Ингушетия “О внесении изменения в статью 4
Закона Республики Ингушетия “О формировании органов
местного самоуправления во вновь образованных муниципальных
образованиях в Республике Ингушетия” 122

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 1 июня 2010 года № 840-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы администрации муниципального образования “Городское
поселение “Город Советская Гавань” Советско-Гаванского муниципального
района Хабаровского края на нарушение конституционных прав и свобод
положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации” 129

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации
С.Д. Князева 135

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 6 июля 2010 года № 935-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы общероссийского общественного движения
“Российский общенародный союз” на нарушение конституционных
прав и свобод положениями подпункта 25 статьи 2 Федерального
закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права
на участие в референдуме граждан Российской Федерации”,
пункта 1 статьи 36 Федерального закона “О политических партиях”
и части 1 статьи 25 Закона города Москвы
“Избирательный кодекс города Москвы” 141

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 6 июля 2010 года № 1087-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданки Лощининой Натальи Александровны на нарушение
ее конституционных прав пунктом 11 статьи 38 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации” 147

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 октября 2010 года № 1426-О-О по жалобе гражданина Болявина Андрея Петровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 5 статьи 2 и пунктом 1.1 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” 150

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2010 года № 1722-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Румянцева Геннадия Матвеевича на нарушение его конституционных прав положениями части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 73 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, пункта 19 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, частей первой и третьей статьи 392, части второй статьи 394 Трудового кодекса Российской Федерации, а также частей первой и шестой статьи 152, статей 153 и 195 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации..... 155

2011 год

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 15-П по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурмана 160

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2011 года № 717-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Козлова Евгения Александровича на нарушение его конституционных прав положением пункта 16 статьи 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” 183

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2011 года № 1296-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 25 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и частью 4 статьи 25 Закона Воронежской области “Избирательный кодекс Воронежской области” 186

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 1629-О-О по жалобам граждан Кондратовой Татьяны Алексеевны и Скоркина Андрея Валерьевича, а также Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав указанных граждан положениями пунктов 4 и 5 статьи 27 Закона города Санкт-Петербурга “О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга” 189

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 1794-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волчева Евгения Георгиевича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 4, пунктом 2 статьи 16, пунктами 4 и 17 статьи 17 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пунктами 1 и 2 статьи 5, пунктами 2 и 6 статьи 16 Уставного закона Калининградской области “О выборах депутатов Калининградской областной Думы”, пунктами 1 и 4 статьи 5, пунктами 1, 2 и 6 статьи 11 Закона Калининградской области “О муниципальных выборах в Калининградской области” 196

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 1808-О-О по жалобе гражданина Родионова Николая Александровича на нарушение его конституционных прав положениями части 6 статьи 2, части 2.1 статьи 3, статьи 13 Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае”, пункта 3 статьи 32, пункта 2.1 статьи 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункта 2 статьи 3, пункта 5.1 статьи 25 Федерального закона “О политических партиях” 207

2012 год

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 32-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы 220

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 года № 142-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бендиной Галины Павловны на нарушение

ее конституционных прав положениями пунктов 2 и 3 статьи 11
Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав
и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” 244

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 7 февраля 2012 года № 233-О-О по жалобе гражданина
Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных
прав пунктом 16.2 статьи 38 Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации” 249

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 7 февраля 2012 года № 252-О-О по жалобе гражданки
Семеневой Ларисы Александровны на нарушение ее конституционных
прав положениями пункта 6 статьи 37 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации” 257

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 7 февраля 2012 года № 275-О-О по жалобе гражданина
Шапошникова Александра Владиславовича на нарушение его
конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44 Федерального
закона “Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации” 263

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 22 марта 2012 года № 601-О-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы Совета Сортавальского муниципального района
на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 12
Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав
и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”,
статьей 15 Федерального закона “Об общих принципах
организации местного самоуправления в Российской Федерации”
и статьей 14 Федерального закона “Об особо охраняемых
природных территориях” 269

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 11 мая 2012 года № 658-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Хайбрахманова Альфреда Шарифьяновича на
нарушение его конституционных прав положениями подпункта 44 статьи 2,
пункта 8 статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях
избирательных прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации”, части 3 статьи 35, пункта “л” части 11 статьи 36
Закона Пермского края “О выборах депутатов представительных
органов муниципальных образований в Пермском крае”
и приложения 1 к данному Закону 272

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 года № 863-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Уденазарова Курбана Ханмурадовича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 статьи 47 и пунктов 1 и 2 статьи 51 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”	276
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 года № 877-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Колесникова Алексея Сергеевича на нарушение его конституционных прав статьями 1, 2 и 3 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)”	280
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2012 года № 1058-О по жалобе гражданки Пеуновой Светланы Михайловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 36 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”	282
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1291-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тучнолобова Валерия Дмитриевича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)”	292
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1342-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лобанова Василия Дмитриевича на нарушение его конституционных прав статьёй 27 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”	294
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1502-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Руденко Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положением статьи 6 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”	296
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1503-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шулипы Юрия Юрьевича на нарушение	

его конституционных прав пунктом 2 статьи 3 Федерального закона
“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в
референдуме граждан Российской Федерации” и пунктом 1 статьи 1
Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” . . . 298

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 4 октября 2012 года № 1913-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Дегтярева Сергея Сергеевича на нарушение
его конституционных прав положением пункта 9 статьи 81¹
Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав
и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” 300

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 18 октября 2012 года № 1915-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Калинайчева Сергея Викторовича на нарушение
его конституционных прав положениями пункта 10 части 5 статьи 6
Федерального конституционного закона “О референдуме Российской
Федерации”, подпункта “а” пункта 2 статьи 1 Федерального
конституционного закона “О внесении изменений в Федеральный
конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”,
пункта 3 части первой статьи 3, статей 47.1, 79, 96 и пункта 2 статьи 97
Федерального конституционного закона “О Конституционном
Суде Российской Федерации” 308

Определение Конституционного Суда Российской Федерации
от 22 ноября 2012 года № 2212-О об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданина Крицкого Игоря Анатольевича на нарушение
его конституционных прав подпунктом 5 статьи 2, положениями
подпункта “з” пункта 64 статьи 38 Федерального закона “Об основных
гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации” и пункта 6 статьи 24 Закона Омской области
“О выборах в органы местного самоуправления Омской области” 310

В.Е.Чуров, Б.С.Эбзеев
Демократия, свободные выборы и избирательные права граждан
(краткий очерк доктрины Конституционного Суда России)

Введение 314

Глава 1. Демократия в конституционном строе России: формы,
конкурентная природа, конституционно-судебная защита 317

§ 1. Прямая и представительная демократия в конституционном
строе России: концепция Конституционного Суда 317

§ 2. Свободные выборы как непосредственное выражение власти
народа: юридическая природа и функции 323

§ 3. Многопартийность и свободные выборы в конституционном строе: диалектика взаимодействия	327
1. Баланс конституционных ценностей многопартийности и свободных выборов	327
2. Многопартийность и гарантии избирательных прав граждан	338
3. Самостоятельность местного самоуправления в выборе вида избирательной системы и избирательные права граждан	341
§ 4. Природа депутатского мандата в интерпретации Конституционного Суда	345
Глава 2. Избирательное законодательство России и международные гуманитарные стандарты	353
§ 1. Международные гуманитарные стандарты – субсидиарный способ защиты избирательных прав граждан	353
§ 2. Суверенитет России и европейские гуманитарные стандарты	362
Глава 3. Конституционное правосудие России в механизме защиты избирательных прав граждан	371
§ 1. Избирательные комиссии и организация подготовки и проведения выборов и референдумов	371
§ 2. Избирательные права граждан и конституционное правосудие: путеводитель по правовым позициям Конституционного Суда	379
1. Избирательные права граждан и пределы их допустимых ограничений (экскурс в теорию и конституционно-судебная практика)	379
2. Путеводитель по правовым позициям Конституционного Суда	385

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РЕШЕНИЯХ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
2008–2012**

Подписано в печать 28.03.2013.
Формат 70х100 ¹/16. Печ. л. 25,0.
Тираж 1000 экз. Заказ № .

Отпечатано в ЗАО “Гриф и К”.
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.
Тел.: +7 (4872) 47-08-71, тел./факс: +7 (4872) 49-76-96.
grif-tula@mail.ru, www.grif-tula.ru