

По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.М.Траспова

Постановление · № 1-П · от 15.01.2002 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений

статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона

"О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.М.Траспова

город Москва 15 января 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Б.С.Эбзеева, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, О.И.Тиунова, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина А.М.Траспова, постоянного представителя Государственной Думы в

Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, представителя Совета Федерации -

доктора юридических наук А.С.Автомова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 96, 97, 99 и 86

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений статьи

64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона "О выборах

депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Поводом к

рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.М.Траспова на нарушение указанными положениями его конституционных прав.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, объяснения сторон и их представителей,

выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации -

судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Ю.Зайцева, от Центральной избирательной

комиссии Российской Федерации - Р.Т.Биктагирова, от Уполномоченного по правам человека в

Российской Федерации - Г.Г.Никитина, исследовав представленные документы и иные материалы,

Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Гражданин А.М.Траспов оспаривает конституционность пункта 3 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункта 3 статьи 92 Федерального закона от 26

июня 1999 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в части, касающейся правомочия суда соответствующего уровня отменять решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов в избирательном округе в том числе в случае таких нарушений избирательного законодательства, как незаконный отказ в регистрации кандидата, только если вследствие этого невозможно с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Как следует из представленных материалов, решением Ставропольского краевого суда от 19 октября 1999 года была удовлетворена жалоба гражданина А.М.Траспова на отказ окружной избирательной комиссии Ставропольского одномандатного избирательного округа N 55 в регистрации его кандидатом в депутаты при проведении в 1999 году выборов в Государственную Думу. Однако окружная избирательная комиссия, на которую тем же решением возлагалась обязанность в срок до 24 октября 1999 года рассмотреть вопрос о регистрации А.М.Траспова кандидатом в депутаты, своим постановлением от 22 октября 1999 года вновь отказала ему в этом. Жалоба А.М.Траспова на данное постановление окружной избирательной комиссии решением Ставропольского краевого суда от 17 декабря 1999 года оставлена без удовлетворения. Верховный Суд Российской Федерации определением от 1 февраля 2000 года удовлетворил кассационную жалобу А.М.Траспова на это судебное решение частично, а Президиум Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело 24 мая 2000 года в порядке надзора, отменил указанные решения и направил дело на новое рассмотрение в Ставропольский краевой суд, который 4 июля 2000 года признал постановление окружной избирательной комиссии от 22 октября 1999 года недействительным с момента его принятия.

Поскольку к этому времени выборы в Государственную Думу уже состоялись, А.М.Траспов обратился в Ставропольский краевой суд с требованием признать результаты выборов по Ставропольскому одномандатному избирательному округу N 55 недействительными, однако данное требование было оставлено без удовлетворения на том основании, что неправомерный отказ в регистрации его кандидатом в депутаты не повлиял на достоверность определения результатов волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании 19 декабря 1999 года. Это решение Ставропольского краевого суда оставлено Верховным Судом Российской Федерации без изменения.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.М.Траспов утверждает, что при отказе гражданину в регистрации кандидатом в депутаты определить в ходе выборов волеизъявление избирателей нельзя в принципе; следовательно, оспариваемые положения, в силу которых итоги голосования, результаты выборов могут быть признаны судом недействительными только ввиду невозможности достоверного определения результатов состоявшегося волеизъявления избирателей, исключают для гражданина при незаконном отказе в регистрации реализацию им права быть избранным в органы государственной власти, а потому противоречат статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации и международным актам о правах человека.

2. Пункт 3 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункт 3 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" предусматривают, что суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе 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, других нарушений избирательного законодательства, в том числе при незаконном отказе в регистрации кандидата, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Положение, устанавливающее в качестве условия отмены решения избирательной комиссии об

итогах голосования, результатах выборов невозможность с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, содержится, кроме того, в пункте 2 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункте 2 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Эти положения в совокупности с пунктом 1 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пунктом 1 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" закрепляют открытый перечень оснований отказа в регистрации кандидата и ее отмены, допускающий наступление указанных правовых последствий при наличии как перечисленных в этих нормах, так и других нарушений.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются содержащиеся в пункте 3 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункте 3 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" положения, в силу которых в случае нарушения избирательного законодательства (в том числе при незаконном отказе гражданину в регистрации кандидатом либо ее аннулировании) в качестве безусловной и единственной предпосылки отмены судом решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов в избирательном округе требуется подтверждение невозможности достоверного определения результатов состоявшегося волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании.

Вместе с тем само по себе полномочие избирательной комиссии аннулировать регистрацию кандидатов, как не оспариваемое заявителем, Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем деле не рассматривается.

3. Права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, являющимся составной частью ее правовой системы, и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 15, часть 4; статья 17, часть 1 Конституции Российской Федерации).

Согласно Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа наряду с референдумом являются свободные выборы; граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления (статья 3, часть 3; статья 32, часть 2). Эти конституционные нормы корреспондируют положениям Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которыми каждый гражданин должен иметь право и возможность без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений голосовать и быть избранным на подлинных и периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей (пункт "b" статьи 25), и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которой свободные выборы должны проводиться в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа (статья 3 Протокола N 1).

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.

Устанавливая правовые последствия незаконного отказа в регистрации в качестве кандидата или исключения из списка зарегистрированных кандидатов и в связи с этим определяя способы и формы судебной защиты нарушенного права, закон должен гарантировать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия, препятствующие надлежащему осуществлению названных прав. Решение суда о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права, в том числе о регистрации в качестве кандидата, не может во всех случаях интерпретироваться как нарушающее активное избирательное право граждан, принявших участие в голосовании, а, напротив, служит его защите. Такая защита должна быть эффективной не только когда нарушения права быть избранным выявляются до начала голосования, но и впоследствии, и, следовательно, не исключает также - в качестве способа восстановления права - отмену итогов голосования, результатов выборов, с тем чтобы обеспечивались подлинно свободные выборы.

Между тем согласно оспариваемым законоположениям подразумевается, что реализация избирательных прав в ходе состоявшихся выборов сама по себе признается достаточным основанием для фактического игнорирования существенных нарушений прав отдельных кандидатов и избирателей в избирательном процессе. Именно из такого его понимания исходили правоприменительные органы - окружная избирательная комиссия и суды - в деле гражданина А.М.Траспова.

Данный подход не согласуется с требованиями, вытекающими из статей 17 и 55 Конституции Российской Федерации, которые в их взаимосвязи предполагают, что целью обеспечения прав других может обуславливаться только устанавливаемое федеральным законом соразмерное ограничение права. Вместе с тем ни законодатель, ни правоприменитель не вправе исходить из того, что этой целью может быть оправдано какое-либо существенное нарушение права, а также отказ в его защите, поскольку тем самым фактически допускалось бы умаление права как такового. Искорженное представление законодателя и правоприменителя о целях, которым должна служить оспариваемая норма, приводит к умалению как избирательных прав, так и права на судебную защиту (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2; статья 46, части 1 и 2 Конституции Российской Федерации).

4. Как видно из состоявшихся судебных решений по делу А.М.Траспова, окружная избирательная комиссия и суды не обеспечили своевременную и эффективную защиту пассивного избирательного права заявителя, в результате чего он был неправомерно лишен возможности участвовать в выборах в качестве кандидата в депутаты.

Между тем решение суда должно служить средством эффективной защиты нарушенного права; в силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и пункта 3 статьи 63 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" судебное решение является обязательным, в том числе для избирательных комиссий, и служит достаточным основанием для регистрации (восстановления регистрации), не требуя какого бы то ни было подтверждения с их стороны. Такой подход, основанный на принципах самостоятельности судебной власти и обеспечения правосудием прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на судебную защиту (статьи 10, 18 и 46, часть 1, Конституции Российской Федерации), корреспондирует толкованию, которое дается Европейским Судом по правам человека праву на доступ к суду и принципу справедливого правосудия, закрепленным в пункте 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В решении от 19 марта 1997 года по делу "Хорнсби (Hornsby) против Греции" Европейский Суд по правам человека подтвердил неоднократно выражавшуюся им позицию, согласно которой "право на суд" стало бы иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла, чтобы окончательное обязательное судебное решение оставалось неисполненным, поскольку исполнение

решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть права на судебную защиту в смысле статьи 6 Конвенции.

5. Окружная избирательная комиссия, не устранив в отношении заявителя до начала голосования такое нарушение его избирательных прав, как незаконный отказ в регистрации, и суды, не прибегавшие к отмене результатов выборов в избирательном округе, исходили из того, что оспариваемое положение предполагает возможность отмены результатов выборов лишь при условии доказанности влияния выявленного нарушения избирательных прав на достоверность результатов волеизъявления избирателей. Между тем в условиях незаконного отказа кандидату (кандидатам) в регистрации такое доказывание практически неосуществимо. Поэтому суды ориентируются не на обеспечение реальных условий для подлинного свободного волеизъявления избирателей в ходе первоначальных или повторных выборов, а лишь на формальную проверку характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов, т. е. на проверку результатов состоявшегося голосования. Однако к этому не сводится оценка адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей, и отмена результатов выборов возможна также в других случаях - если не были обеспечены необходимые условия, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей.

Таким образом, использованная в законе формулировка "достоверность результатов волеизъявления избирателей" позволяет правоприменителю отказываться при рассмотрении соответствующих споров от установления влияния обнаруженных существенных нарушений в ходе выборов на адекватное отражение действительной воли избирателей в итогах голосования, результатах выборов, что фактически приводит к отказу в эффективной судебной защите избирательных прав граждан и, следовательно, противоречит Конституции Российской Федерации.

6. В соответствии с частью четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" в тех случаях, когда признание нормативного акта противоречащим Конституции Российской Федерации создает пробел в правовом регулировании, подлежит непосредственному применению Конституция Российской Федерации, в том числе закрепленный в ней принцип соразмерности (пропорциональности), обусловленный природой Российской Федерации как правового государства (статья 1, часть 1; статья 55, часть 3 Конституции Российской Федерации). Исходя из этого принципа суды должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права и не могут, признавая незаконным отказ в регистрации лица кандидатом, ограничиваться одной только констатацией нарушения избирательных прав. Иное не согласуется также с требованием статьи 18 Конституции Российской Федерации об обеспечении правосудием непосредственного действия прав и свобод.

При этом принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушений избирательных прав соответствующего способа восстановления или компенсации, учитывающего их специфику, связанную с тем, что, будучи индивидуальными, эти права реализуются в процессе выборов, предполагающих выявление общей воли избирателей, принявших участие в голосовании. Это, однако, не должно приводить к отказу от использования компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, а также исключать ответственность допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса, включая избирательные комиссии. При наличии предусмотренных законом оснований суд вправе признать невозможным проведение повторных выборов в целях восстановления пассивного избирательного права гражданина. Однако во всяком случае негативные последствия, явившиеся результатом незаконных действий (или бездействия) избирательных комиссий, которые обладают, по сути, публично-властными функциями, должны быть компенсированы, а доброе имя гражданина - восстановлено на основе вытекающего из статьи 53 Конституции Российской Федерации признания и возмещения государством причиненного вреда, что как универсальный способ защиты нарушенных прав предполагает государственные гарантии от любого претерпевания, причиненного лицу публичной властью.

7. Обеспечение своевременного, до проведения голосования, восстановления нарушенных избирательных прав - с тем, чтобы в дальнейшем предотвращалась необходимость признания итогов голосования, результатов выборов недействительными, - требует дополнительных законодательных мер, которые препятствовали бы необоснованному отказу в регистрации кандидата в депутаты либо аннулированию уже осуществленной регистрации.

Такие меры могут состоять в том числе в уточнении оснований для отказа в регистрации, соответствующих полномочий избирательных комиссий и их ответственности, в совершенствовании судебных процедур, служащих своевременному, до проведения выборов, восстановлению пассивного избирательного права, а также в разработке адекватных компенсаторных механизмов восстановления прав, нарушенных вследствие незаконного отказа в регистрации.

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

п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), содержащиеся в пункте 3 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункте 3 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" положения, которые при незаконном отказе в регистрации кандидата ограничивают полномочия суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей, подменяя такое выявление формальным "определением достоверности результатов волеизъявления избирателей", принявших участие в голосовании, чем умалются и ограничиваются избирательные права и право граждан на судебную защиту.

2. В соответствии с правовыми позициями, изложенными в настоящем Постановлении, и частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" гражданин А.М.Траспов вправе обратиться в суд общей юрисдикции за защитой своих нарушенных прав.

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 "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и в официальных изданиях органов государственной власти Ставропольского края. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 1-П