

По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда

Постановление · № 10-П · от 11.06.2002 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи

64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3

статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации" в связи с запросами Верховного Суда

Российской Федерации и Тульского областного суда

город Москва 11 июня 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Л.М.Жарковой,

судей М.В.Баглая, Ю.М.Данилова, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина, Н.В.Селезнева,

В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой,

с участием судьи Верховного Суда Российской Федерации А.М.Маслова, судьи Тульского областного

суда Г.В.Печкиной, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде

Российской Федерации В.В.Лазарева, представителя Совета Федерации - председателя Комитета

Совета Федерации по конституционному законодательству Ю.А.Шарандина,

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, 101, 102,

104 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 1 статьи

64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона "Об

основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Судебной коллегии по гражданским делам

Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда, направленные в

Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции

Российской Федерации и статей 101-103 Федерального конституционного закона "О

Конституционном Суде Российской Федерации". Основанием к рассмотрению дела явилась

обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской

Федерации оспариваемые заявителями положения, регулирующие отмену регистрации кандидата на

выборах, порядок снятия зарегистрированным кандидатом своей кандидатуры, а также возможность

проведения повторного голосования по одной кандидатуре.

Исходя из того, что оба запроса касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд

Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О

Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по данным запросам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Стрекозова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации - Е.Е.Кротовой, от Генерального прокурора Российской Федерации - В.Я.Болышова, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - Н.А.Кулясовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации у с т а н о в и л:

1. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривающая в порядке надзора дело по жалобе Д.Н.Бизюкова на решение Балаковского территориальной избирательной комиссии от 24 ноября 2000 года о регистрации А.И.Саурина в качестве кандидата на должность главы Балаковского муниципального образования и кандидата в депутаты Совета Балаковского муниципального образования, оспаривает конституционность пункта 1 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в редакции от 10 июля 2001 года), которым устанавливается возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидата. Как следует из запроса и приложенных к нему документов, Балаковский городской суд Саратовской области решением от 22 декабря 2000 года отказал Д.Н.Бизюкову, утверждавшему, что А.И.Саурин представил в избирательную комиссию недостоверные сведения о принадлежащем ему на праве собственности имуществе, в удовлетворении указанной жалобы. Однако по протесту прокурора Саратовской области Президиум Саратовского областного суда постановлением от 3 января 2001 года (после того как по результатам состоявшегося 24 декабря 2000 года голосования А.И.Саурин, получив 49,6% от числа проголосовавших избирателей, вышел во второй тур выборов) решение суда первой инстанции отменил и направил дело на новое рассмотрение. Решением Балаковского городского суда от 9 января 2001 года решение избирательной комиссии о регистрации А.И.Саурина в качестве кандидата было отменено.

Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации в протесте, направленном в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, поставил вопрос об отмене постановления Президиума Саратовского областного суда от 3 января 2001 года и решения Балаковского городского суда от 9 января 2001 года - как вынесенных с нарушением норм материального и процессуального права, в частности пункта 1 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", и оставлении в силе решения суда первой инстанции от 22 декабря 2000 года.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, приостановив производство по делу, обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку полагает, что предусмотренная данной нормой возможность отмены регистрации кандидата, который по итогам голосования, состоявшегося на общих выборах, т. е. в результате волеизъявления избирателей, включен в избирательный бюллетень для повторного голосования, нарушает гарантированное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти.

2. Тульским областным судом, в производстве которого находится дело по жалобе В.В.Соколовского на нарушения избирательного законодательства избирательной комиссией Тульской области, оспаривается конституционность положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", согласно которым кандидат в любое время может снять свою кандидатуру, но не позднее чем за три дня до дня голосования (пункт 11 статьи 32); зарегистрированные кандидаты, по кандидатурам которых не проводится повторное голосование, утрачивают свой статус со дня назначения избирательной комиссией повторного голосования (пункт 8 статьи 35); в случае, если один из кандидатов, по

которому должно проводиться повторное голосование, снял свою кандидатуру, его место по решению избирательной комиссии передается следующему по числу полученных голосов кандидату; этот кандидат вновь приобретает права и обязанности, связанные со статусом кандидата (пункт 9 статьи 35, пункт 2 статьи 59); соответствующим федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации при проведении повторного голосования может предусматриваться проведение голосования по одной кандидатуре в случае, если после снятия всеми остальными кандидатами своих кандидатур в избирательном бюллетене на день проведения повторного голосования останется только один кандидат (пункт 3 статьи 59).

Как следует из запроса и приложенных к нему документов, а также из пояснений, данных представителем Тульского областного суда в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, 18 апреля 2001 года, перед проведением назначенного на 22 апреля 2001 года повторного голосования на выборах губернатора - главы исполнительного органа государственной власти Тульской области, один из кандидатов, по которым оно должно было проводиться в соответствии с итогами голосования на общих выборах, заявил о снятии своей кандидатуры. Регистрация этого кандидата была отменена 19 апреля 2001 года, а его место передано следующему по числу полученных голосов кандидату - В.В.Соколовскому, который также подал заявление о снятии своей кандидатуры. Однако постановлением избирательной комиссии Тульской области от 19 апреля 2001 года в удовлетворении заявления ему было отказано на том основании, что с этого дня уже начался предусмотренный пунктом 11 статьи 32 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" трехдневный срок, в течение которого кандидат не вправе снять свою кандидатуру. Не согласившись с отказом, В.В.Соколовский обжаловал постановление избирательной комиссии в Тульский областной суд.

Придя к выводу о том, что подлежащие применению в этом деле положения Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не соответствуют статьям 17, 18, 32 и 55 Конституции Российской Федерации, Тульский областной суд, приостановив производство по делу, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке их конституционности. По мнению заявителя, запрет на снятие кандидатом своей кандидатуры в течение трех дней перед голосованием, установленный пунктом 11 статьи 32 во взаимосвязи с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59, неправомерно ограничивает принцип добровольности при реализации гражданами пассивного избирательного права, а вытекающая из пункта 3 статьи 59 возможность для субъекта Российской Федерации установить в соответствующем законе о выборах недопустимость проведения повторного голосования по одной кандидатуре (такой порядок закреплен, в частности, Законом Тульской области "О выборах губернатора - главы исполнительного органа государственной власти Тульской области") не обеспечивает единство регулирования в области реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав на основе принципа равенства на всей территории Российской Федерации, создает возможность искусственного срыва выборов, что ведет к нарушению конституционных гарантий избирательных прав граждан.

Таким образом, Тульский областной суд в связи с рассматриваемым им конкретным делом, по существу, оспаривает следующие положения Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации": взаимосвязанные положения, содержащиеся в пункте 11 статьи 32, пунктах 8 и 9 статьи 35 и пункте 2 статьи 59, в силу которых кандидат не вправе снять свою кандидатуру в течение трех последних дней перед голосованием, в том числе перед повторным голосованием; положение пункта 3 статьи 59, на основании которого законом субъекта Российской Федерации о выборах может быть предусмотрена норма, не допускающая проведение повторного голосования по одной кандидатуре. 3. 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, часть 2); эти права в Российской Федерации как демократическом правовом государстве признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (статья 1, часть 1; статьи 2 и 17, часть 1).

Ратифицированная Российской Федерацией Конвенция о защите прав человека и основных свобод закрепляет право на свободные выборы и в целях его реализации - обязанность государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа (статья 3 Протокола N 1). Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах 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). Как следует из статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 17 (часть 1), названные принципы избирательного права, закрепленные в нормах, которые являются составной частью правовой системы Российской Федерации, признаются и гарантируются Российской Федерацией в качестве конституционных прав и свобод.

Существо закрепленного статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации права заключается, по смыслу ее статей 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 60 и 81 (часть 1), в участии в свободных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что и закреплено Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в качестве принципа проведения в Российской Федерации выборов и референдумов (пункт 1 статьи 3).

Посредством подлинно свободных демократических выборов, осуществляемых в демократическом правовом государстве на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, граждане реализуют принадлежащие им избирательные права - активное, т. е. право избирать своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления, и пассивное, т. е. право быть избранным в эти органы.

Для реализации пассивного избирательного права, в том числе права выдвигать свою кандидатуру на выборах, недостаточно лишь волеизъявления лица, желающего быть кандидатом, - кандидат должен отвечать определенным требованиям, установленным непосредственно Конституцией Российской Федерации, среди которых наличие гражданства Российской Федерации (статья 32, части 1 и 2), а также достижение соответствующего возраста, с которым Конституция Российской Федерации связывает возможность гражданина Российской Федерации самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности (статья 60); кроме того, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (статья 32, часть 3); некоторые дополнительные требования, касающиеся возраста и срока постоянного проживания в Российской Федерации, предъявляются к кандидатам на выборах Президента Российской Федерации (статья 81, часть 2).

Конкретизируя указанные положения Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель в силу ее статей 71 (пункт "в"), 72 (пункт "н" части 1) и 76 (части 1 и 2) определяет порядок и условия осуществления активного и пассивного избирательного права. При этом не допускаются искажение конституционных принципов избирательного права, отмена или умаление

самых принадлежащих гражданам Российской Федерации избирательных прав, которые, как следует из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, т. е. должны преследовать конституционно значимые цели и быть соразмерными, с тем чтобы данные права не утрачивали свое реальное содержание.

4. В соответствии с пунктом 1 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" регистрация кандидата может быть отменена (аннулирована) не позднее чем в день, предшествующий дню голосования, по основаниям, связанным с нарушениями избирательного законодательства и предусмотренным названным Федеральным законом, а также иными законами. Наряду с этой статьей 64 закрепляется возможность отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов (пункты 2-5), что влечет за собой проведение повторных выборов.

4.1. Отмена регистрации кандидата, как вытекает из пункта 1 статьи 64 во взаимосвязи с ее пунктами 2-5, а также с пунктами 10 и 11 статьи 32 и пунктами 2 и 7 статьи 45 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", возможна до проведения голосования, в том числе повторного, причем она не обязательно влечет отмену итогов состоявшегося голосования и не предопределяет отмену повторного голосования в случае его назначения, а следовательно, новые выборы.

Устанавливая основания и порядок отмены регистрации кандидата, законодатель, с тем чтобы обеспечить подлинно свободные и равные выборы, обязан гарантировать гражданам эффективную защиту от нарушений пассивного и активного избирательного права как в случаях, если такие нарушения выявляются до начала голосования, так и впоследствии. По смыслу статей 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, не исключается отмена регистрации кандидата перед повторным голосованием не только по его заявлению, но и вопреки его воле, в том числе в качестве санкции за совершение правонарушений; в противном случае всякий раз возникала бы необходимость отмены итогов голосования и назначения новых выборов, что создавало бы угрозу их срыва и тем самым - нарушения прав и законных интересов как других кандидатов, так и избирателей, что недопустимо.

Таким образом, сама по себе возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидата, в том числе перед проведением повторного голосования, не противоречит Конституции Российской Федерации.

4.2. Из пункта 1 статьи 64 во взаимосвязи с пунктом 10 статьи 32, пунктом 7 статьи 45 и статьей 63 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" следует, что решение об отмене регистрации, в том числе перед повторным голосованием, не позднее чем за 16 дней до голосования вправе принять избирательная комиссия, а за 15-1 день до дня голосования - суд.

Отмена регистрации, означающая прекращение кандидатом реализации прав и обязанностей, связанных со статусом зарегистрированного кандидата, затрагивает также избирательные права других граждан, тем более если речь идет об отмене регистрации кандидата, который вышел во второй тур, т. е. дальнейшее пребывание которого в статусе зарегистрированного кандидата обусловлено уже состоявшимся волеизъявлением избирателей. Поэтому в случаях, когда отмена регистрации осуществляется не в связи с реализацией кандидатом права снять свою кандидатуру или с утратой им пассивного избирательного права, а является мерой ответственности (санкцией) за нарушения избирательного законодательства по основаниям, предусмотренным федеральным законом, соответствующее решение - как требующее исследования обстоятельств и доказывания фактов, которые должны быть положены в его основу, - может быть, по смыслу статей 3, 32 и 46

Конституции Российской Федерации, принято лишь судом как органом государственной власти, осуществляющим правосудие и компетентным разрешить такой спор по существу.

Исходя из этого положение, согласно которому регистрация отменяется "не позднее чем в день, предшествующий голосованию", не может не предполагать, что к указанному моменту решение суда, принятое в надлежащей процедуре, вступило в законную силу. Иное исключало бы реальное восстановление в правах, что не согласуется с гарантиями судебной защиты, закрепленными статьей 46 Конституции Российской Федерации и статьей 6 Конвенции о защите прав и основных свобод (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 по делу о проверке конституционности части второй статьи 208 ГПК РСФСР).

4.3. Отмена регистрации кандидата, выступающая в качестве санкции за совершенное правонарушение, как связанная с ограничением избирательных прав, должна осуществляться на основе вытекающего из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая соответствующее решение, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации, предусмотренных пунктом 1 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Отмена регистрации кандидата как способ восстановления нарушенных прав других лиц является достаточной лишь при условии, что допущенные правонарушения не требуют отмены судом и решения избирательной комиссии об итогах голосования в целом. Как следует из правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 15 января 2002 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", отмена итогов голосования, результатов выборов связана с обнаружением таких существенных нарушений избирательного процесса, вследствие которых не были обеспечены надлежащие условия для подлинно свободного волеизъявления избирателей и которые тем самым привели к неадекватному отражению действительной воли избирателей в итогах голосования. При этом суд, решая вопрос об отмене итогов голосования, результатов выборов, в силу статей 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации не вправе ограничиваться формальным определением достоверности результатов волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании, а должен установить, что обнаруженные существенные нарушения в ходе выборов привели к искажению воли избирателей или воспрепятствовали ее адекватному отражению в итогах голосования, результатах выборов. В противном случае не обеспечивается эффективная судебная защита избирательных прав граждан и реализация конституционного принципа свободных и равных выборов.

По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации на их основе правовой позиции (Постановление от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"), воля народа, выраженная им на свободных выборах, определяется на основе демократического большинства, наличие которого необходимо для признания легитимности выборов. Из этого вытекает, что если отменена регистрация кандидата, который на общих выборах получил весьма значительный по сравнению с другими кандидатами процент голосов избирателей, то проведение повторного голосования ставит под сомнение легитимность выборов. Поэтому федеральному законодателю надлежит применительно к таким случаям урегулировать вопрос о назначении новых выборов, исходя из указанного конституционно-правового критерия.

5. В соответствии с положением, содержащимся в пункте 11 статьи 32 во взаимосвязи с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав

и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", кандидат не вправе снять свою кандидатуру в течение трех последних дней перед днем голосования, в том числе перед проведением повторного голосования, даже если решение о передаче ему места выбывшего кандидата принимается избирательной комиссией в пределах этого срока.

5.1. Согласно статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления - право, а не обязанность, гражданина. Следовательно, кандидату на выборах должна быть гарантирована возможность снять свою кандидатуру. Вместе с тем, поскольку при реализации гражданином пассивного избирательного права затрагиваются права и интересы других лиц и в определенной ситуации отказ кандидата от участия в выборах может привести к переносу даты голосования или назначению новых выборов, федеральный законодатель, исходя из требований статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, вправе предусмотреть - в целях предотвращения негативных для избирательного процесса последствий и злоупотребления свободой участия в выборах - определенный срок для снятия зарегистрированным кандидатом своей кандидатуры при условии обеспечения баланса между свободой участия в выборах и требованиями их результативности, недопущения злоупотребления правами, срыва выборов, а также при соблюдении критериев возможных ограничений избирательных прав.

Установленный пунктом 11 статьи 32 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" трехдневный срок, с наступлением которого кандидату запрещено снимать свою кандидатуру, не выходит за пределы разумного, поскольку, с одной стороны, до его наступления кандидат имеет достаточно времени для принятия решения о снятии своей кандидатуры, а с другой - этот срок позволяет избирательной комиссии предпринять необходимые меры организационного характера, в том числе связанные с заменой кандидатуры.

Вместе с тем такой запрет не может быть безусловным. Даже в пределах указанного срока кандидат должен иметь возможность снять свою кандидатуру, если возникли обстоятельства, вынуждающие его к этому, такие как тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья и другие аналогичные обстоятельства, препятствующие дальнейшей реализации кандидатом пассивного избирательного права. В этих случаях отказ кандидату в удовлетворении заявления о снятии своей кандидатуры несовместим с целями выборов и представляет собой несоразмерное ограничение свободы осуществления гражданином данного права.

Следовательно, пункт 11 статьи 32 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 32 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он не позволяет кандидату в течение трех последних дней перед днем голосования снять свою кандидатуру по вынуждающим обстоятельствам.

5.2. В соответствии с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" при назначении повторного голосования зарегистрированные кандидаты, по кандидатурам которых не проводится повторное голосование, утрачивают свой статус со дня назначения избирательной комиссией повторного голосования, однако, если один из кандидатов, по которому должно проводиться повторное голосование, снял свою кандидатуру, его место по решению избирательной комиссии передается следующему по числу полученных голосов кандидату, в связи с чем он вновь приобретает права и обязанности, обусловленные статусом кандидата.

Между тем в силу Конституции Российской Федерации граждане осуществляют пассивное избирательное право на основе принципа свободных выборов (статья 3, часть 3; статья 32, часть 2), т. е. на добровольной, а не на принудительной основе. Поэтому нельзя вновь наделить кандидата, утратившего статус зарегистрированного кандидата, правами и обязанностями, связанными с этим

статусом, без его согласия. Иное было бы нарушением конституционных критериев свободных выборов, определяющих в том числе допустимые пределы ограничения пассивного избирательного права.

Следовательно, положение, содержащееся в пункте 11 статьи 32 во взаимосвязи с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", на основании которых кандидат, по итогам голосования не прошедший во второй тур, может быть без его согласия включен в число кандидатур для повторного голосования вместо выбывшего кандидата, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой данным положением исключается возможность для этого кандидата снять свою кандидатуру, если решение избирательной комиссии о передаче ему места выбывшего кандидата было принято, когда до дня голосования оставалось менее чем три дня.

6. В силу пункта 3 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" проведение повторного голосования в случае, если в избирательном бюллетене на день проведения повторного голосования останется один кандидат в связи с тем, что все остальные кандидаты сняли свои кандидатуры, возможно только тогда, когда это предусмотрено соответствующим федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 3 Протокола N 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, альтернативность, обеспечивающая избирателям реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления на основе принципа равенства, относится к числу важнейших условий подлинно свободных выборов в демократическом правовом государстве.

Если на выборах число кандидатов в избирательном округе окажется либо меньше установленного числа мандатов, либо равным ему, избиратель лишается такой возможности, а выборы превращаются лишь в формальное голосование. Поэтому пунктом 14 статьи 32 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предписано, что в случае, если ко дню голосования в избирательном округе не останется ни одного кандидата, либо число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список кандидатов, выборы в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Данное законоположение представляет собой реальную гарантию свободных выборов и избирательного права (статья 3, часть 3; статья 32 Конституции Российской Федерации).

Альтернативность как необходимое условие свободных выборов относится к самому существу избирательного права. Во всяком случае без проведения голосования по нескольким кандидатурам на общих выборах оно теряет свое реальное содержание, а граждане фактически лишаются возможности реализовать принадлежащие им избирательные права, и потому в данной части эти права не подлежат ограничению. Отсюда также следует, что выборы должны быть признаны несостоявшимися, если в избирательный бюллетень для голосования были включены лишь два кандидата и ни один из них не получил необходимого для избрания числа голосов избирателей. Вместе с тем законодатель - для обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов в сфере реализации избирательных прав и осуществления народовластия через избираемые органы государственной власти - вправе предусмотреть второй тур выборов, т. е. повторное голосование по двум или более кандидатам, получившим наибольшее число голосов

избирателей, которое проводится в случае, если в результате голосования в первом туре ни один из кандидатов, включенных в избирательный бюллетень, не получил необходимое для избрания число голосов избирателей.

Поскольку в первом туре избиратели имели реальную возможность свободного выбора из нескольких кандидатов, т. е. свободные выборы на альтернативной основе были проведены, и поскольку законодатель не исключает возможность отмены регистрации кандидата, включенного в бюллетень для повторного голосования (пункт 11 статьи 32, пункты 8 и 9 статьи 35, пункт 2 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"), в связи с чем независимо от воли избирателей на день проведения повторного голосования в избирательном бюллетене может остаться только одна кандидатура, федеральный законодатель - в целях обеспечения результативности выборов - правомочен предусмотреть возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре, которое, по смыслу статей 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 71 (пункт "в") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, должно осуществляться на основе общепризнанных принципов народовластия и демократического большинства как одного из важнейших критериев легитимности выборов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"). Исходя из этих требований, пунктом 3 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предписано, что кандидат может считаться избранным, если он получит не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Установление же запрета на проведение повторного голосования в случае, когда на день его проведения в избирательном бюллетене осталась только одна кандидатура, представляет собой ограничение избирательных прав граждан, которое нельзя ввести без соблюдения критериев, установленных статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Во всяком случае такой запрет непосредственно законом субъекта Российской Федерации предусматриваться не может. Между тем из оспариваемого положения вытекает, что применительно к выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации этот запрет может быть установлен именно законом субъекта Российской Федерации (что и имеет место в Законе Тульской области "О выборах губернатора - главы исполнительного органа государственной власти Тульской области"), т. е. непосредственно законом субъекта Российской Федерации вводится ограничение избирательных прав граждан, что в силу статей 55 (часть 3), 71 (пункт "в") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации недопустимо. При этом не обеспечивается и единство регулирования прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт "в"; статья 76, часть 1, Конституции Российской Федерации), что в конечном счете приводит - в противоречие с требованиями статей 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации - к неравенству избирательных прав граждан Российской Федерации в зависимости от места жительства и к нарушению принципа юридического равенства в целом.

Таким образом, оспариваемое положение пункта 3 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", постольку, поскольку оно закрепляет возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре, если это предусмотрено соответствующими федеральными законами, не противоречит Конституции Российской Федерации. Вместе с тем данное положение в той части, в какой оно допускает возможность установления запрета на проведение повторного голосования по одной кандидатуре законом субъекта Российской Федерации, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (часть 3) и 71 (пункт "в").

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации,

статьей 6, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать пункт 1 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не противоречащим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой им закрепляется сама возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидата, в том числе перед повторным голосованием.

Признать пункт 1 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 46 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой на его основании избирательная комиссия вправе принимать решение об отмене регистрации кандидата в качестве меры ответственности за нарушения избирательного законодательства.

Конституционно-правовой смысл положения пункта 1 статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное истолкование правоприменителем.

2. Признать пункт 11 статьи 32 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 32 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он не позволяет кандидату перед голосованием, в том числе повторным, снять свою кандидатуру по вынуждающим обстоятельствам, если до дня голосования осталось менее чем три дня, а также исключает - во взаимосвязи с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59 названного Федерального закона - возможность для кандидата, включенного без его согласия в число кандидатур для повторного голосования вместо выбывшего кандидата, снять свою кандидатуру, если решение избирательной комиссии о передаче ему места выбывшего кандидата принимается с наступлением указанного трехдневного срока.

3. Признать пункт 3 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не противоречащим Конституции Российской Федерации в той части, в какой им закрепляется возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре, если это предусмотрено соответствующим федеральным законом.

Признать пункт 3 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (часть 3) и 71 (пункт "в"), в той части, в какой им допускается возможность посредством закона субъекта Российской Федерации устанавливать запрет на проведение повторного голосования в случае, если в избирательном бюллетене на день повторного голосования останется только один кандидат.

4. Федеральному Собранию надлежит внести необходимые изменения в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления.

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

6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации", официальных изданиях органов

государственной власти Саратовской области и Тульской области. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 10-П