

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Плешкова Игоря Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта "з" пункта 6-4 и подпункта "д" пункта 24 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

Определение · № 1483-О · от 03.07.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Плешкова

Игоря Владимировича на нарушение его конституционных прав

положениями подпункта "з" пункта 6-4 и подпункта "д" пункта 24 статьи 38 Федерального закона

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

город Санкт-Петербург 3 июля 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, 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 Ю.Д.Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина И.В.Плешкова,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин И.В.Плешков оспаривает конституционность следующих положений статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации": положения подпункта "з" пункта 6-4, согласно которому недействительными признаются все подписи избирателей, участников референдума в подписном листе в случае, если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, указаны в подписном листе не в полном объеме, и положения подпункта "д" пункта 24, согласно которому основанием отказа в регистрации кандидата является выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом.

Федеральным законом от 5 мая 2014 года N 95-ФЗ статья 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" была изложена в новой редакции, при этом оспариваемое заявителем положение подпункта "з" ее пункта 6-4 изменений не претерпело, а оспариваемое положение подпункта "д" пункта 24 было закреплено в новом подпункте "г-1" пункта 24.

Как следует из приложенных к жалобе материалов, И.В.Плешков, принимавший участие в порядке самовыдвижения в выборах главы городского округа "Город Калининград", представил для регистрации в качестве кандидата 392 подписных листа с общим количеством подписей 1943. Из 443 подписей, отобранных для проверки, 146 подписей, т. е. более 30 процентов, были признаны недействительными, причем 130 - в связи с тем, что в подписных листах сборщик подписей среди сведений об адресе места жительства не указал наименование субъекта Российской Федерации - Калининградскую область (сведения об адресе места жительства сборщика подписей

соответствовали отметке о его регистрации в паспорте гражданина Российской Федерации). Избирательная комиссия посчитала, что в подписном листе должны быть отражены все сведения, перечисленные в подпункте 5 статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", в том числе наименование субъекта Российской Федерации, и отказала заявителю в регистрации, а суды общей юрисдикции отказали ему в признании такого решения незаконным (последнее по времени судебное постановление - определение судьи Калининградского областного суда от 4 октября 2012 года об отказе в передаче кассационной жалобы И.В.Плешкова для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции).

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют статьям 18 и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они предусматривают безусловный отказ в регистрации кандидата в случае обнаружения неполноты данных о сборщике подписей в подписных листах, а именно неуказания сборщиком подписей в адресе своего места жительства наименования субъекта Российской Федерации, и не позволяют кандидату (или сборщику подписей) устранить данный недостаток после его обнаружения избирательной комиссией.

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 верховенства права, равенства всех перед законом и судом и равноправия (статья 1, часть 1; статья 2; статья 15, части 1 и 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 N 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).

В соответствии с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (подписана в городе Кишиневе 7 октября 2002 года) каждый гражданин по достижении установленного возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства на выборные должности на условиях и в порядке, предусмотренных конституцией и законами (подпункт "а" статьи 2); соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса (пункт 1 статьи 10).

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих решений, 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 на проводимых на основе Конституции Российской Федерации и законов выборах 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. 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 (постановления от 25 апреля 2000 года N 7-П, от 11 июня 2002 года N 10-П, от 9 ноября 2009 года N 16-П, от 22 июня 2010 года N 14-П, от 7 июля 2011 года N 15-П и др.).

2.1. 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, выдвижения избирательным объединением (пункт 2 статьи 32); в поддержку выдвижения кандидатов по единому избирательному округу могут собираться подписи избирателей в порядке, который определяется законом в количестве 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не может составлять менее 10 подписей (пункт 1 статьи 37); регистрация кандидата осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии документов, представляемых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, а также при наличии необходимого количества 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, с соблюдением установленных правил 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, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 7 февраля 2012 года N 233-О-О, 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 (постановления от 17 ноября 1998 года N 26-П и от 11 июня 2002 года N 10-П; определения от 25 марта 1999 года N 32-О, от 6 июля 2010 года N 1087-О-О, от 24 февраля 2011 года N 202-О и др.), предусмотреть в интересах избирателей специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей.

2.2. Определяя порядок сбора подписей избирателей, Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" устанавливает, в частности, что подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов; 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, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускается; сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается; подписи, собранные с нарушением указанных правил, являются недействительными; право сбора подписей избирателей принадлежит гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет и не признанному судом недееспособным; каждый подписной лист должен быть заверен подписью лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей; при заверении подписного листа лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, собственноручно указывает свои фамилию, имя и отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию, номер и дату выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код выдавшего его органа, а также ставит свою подпись и дату ее внесения (пункты 6, 7 и 12 статьи 37); в случае если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, указаны в подписном листе не в полном объеме, все подписи избирателей в подписном листе признаются недействительными (подпункт "з" пункта 6-4 статьи 38).

По смыслу приведенных положений, сведения о сборщике подписей, в том числе об адресе его места жительства, необходимы для того, чтобы у избирательной комиссии была возможность идентифицировать лицо, осуществлявшее сбор подписей, проверить, вправе ли оно было собирать подписи, выяснить у него определенные сведения относительно сбора подписей, поскольку, заверяя подписной лист, сборщик, по существу, берет на себя ответственность за соблюдение установленного порядка сбора подписей избирателей, подтверждая, в частности, факты собственноручного проставления каждым избирателем своей подписи и даты ее внесения.

2.3. Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в подпункте 5 статьи 2 для целей данного Федерального закона определено, что 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.

Данное положение ранее уже было предметом толкования Конституционного Суда Российской Федерации в официально опубликованном Определении от 19 октября 2010 года N 1426-О-О применительно к вопросу о том, в каком объеме в подписном листе должны быть указаны сведения об адресе места жительства избирателя. В названном Определении Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам.

Согласно подпункту 5 статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" 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 пределах 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, а именно в паспорте гражданина Российской Федерации или свидетельстве о

регистрации по месту жительства. Закрепленный в подпункте 5 статьи 2 указанного Федерального закона общий перечень сведений, образующих понятие адреса места жительства, носит ориентирующий характер. Следовательно, содержащееся в нем законоположение означает, что избирательные комиссии, на которые данным Федеральным законом возложена обязанность по обеспечению и защите избирательных прав граждан на основе демократических принципов и норм избирательного права (пункт 3 статьи 20), не 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.

В развитие правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации подпункт 5 статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" получил соответствующее толкование и со стороны Пленума Верховного Суда Российской Федерации, который в постановлении от 31 марта 2011 года N 5 "О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" специально разъяснил, что адрес места жительства, который должен быть указан в подписном листе независимо от уровня выборов, референдума, может не содержать всех указанных в подпункте 5 статьи 2 реквизитов (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры) с учетом фактических особенностей места жительства избирателя, участника референдума; соответствующие сведения не указываются при отсутствии наименований улиц в населенных пунктах и (или) нумерации домов, квартир, а также наименования населенного пункта, например в случае проживания гражданина на межселенной территории (пункт 30).

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации относительно соблюдения требований, предъявляемых законом к указанию в подписном листе адреса места жительства избирателя, были сформулированы в условиях действия 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 N 93-ФЗ, который закреплял, что избиратель приводит в подписном листе адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина.

Позднее, при совершенствовании правового регулирования избирательных отношений, федеральный законодатель отказался от использования в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" категории "адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина", однако упомянул, что при определении места жительства гражданина его адрес должен соотноситься со сведениями органов регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (Федеральный закон от 23 июля 2011 года N 259-ФЗ).

Основываясь на этом, Конституционный Суд Российской Федерации распространил свою правовую позицию, сформулированную в Определении от 19 октября 2010 года N 1426-О-О, на действующее правовое регулирование, в том числе в части, касающейся указания адреса места жительства лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (Определение от 22 ноября 2012 года N 2212-О).

Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил обязательность этой правовой позиции для правоприменителей, в силу чего она во взаимосвязи с разъяснениями, содержащимися

в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации "О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", должна подлежать безусловному соблюдению при применении оспариваемых законоположений избирательными комиссиями и судами. Иное вступало бы в противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 15 (часть 2), 125 (часть 6) и 126.

3. Таким образом, оспариваемые положения статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" - во взаимосвязи с подпунктом 5 статьи 2 данного Федерального закона и с учетом приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации - не содержат неопределенности и не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

Что касается отсутствия возможности устранить недостаток сведений об адресе места жительства сборщика подписей после представления подписных листов в избирательную комиссию для регистрации кандидата, то соответствующий запрет установлен не оспариваемыми законоположениями, а пунктом 1-1 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", конституционность которого заявителем под сомнение не ставится.

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

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Плешкова Игоря Владимировича, 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 на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 1483-О