

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"

Постановление · № 4-П · от 11.03.2008 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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"

город Москва 11 марта 2008 года

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,

у с т а н о в и л:

1. Согласно подпункту "л" пункта 25 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" (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года N 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 N 909-ОЗ "О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции Закона Вологодской области от 25 октября 2006 года N 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 являются 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 N 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 легитимирует 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 (часть 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 N 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, выдвинутого избирательным объединением, или ее отмена вследствие выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной 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 N 18-П, от 1 февраля 2005 года N 1-П и от 16 июля 2007 года N 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 N 1-П, от 27 апреля 2001 года N 7-П и от 30 июля 2001 года N 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 Российской 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 свободные 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 истолкованию 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 N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 года N 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 N 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 выдвижении, 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

п о с т а н о в и л:

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
N 4-П