



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

15 сентября 2016 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, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса группы депутатов Государственной Думы,

у с т а н о в и л :

1. Группа депутатов Государственной Думы в своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность положений части 5 статьи 42 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которыми одновременно с документами, указанными в частях 1 и 4 данной статьи,

уполномоченный представитель политической партии представляет, в частности, сведения о принадлежащем каждому кандидату, включенному в федеральный список кандидатов, супругу кандидата и его несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей; указанные сведения представляются по форме, предусмотренной указом Президента Российской Федерации (пункт 3); сведения о расходах каждого кандидата, включенного в федеральный список кандидатов, а также о расходах супруга кандидата и его несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход такого кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка; указанные сведения представляются по форме, предусмотренной указом Президента Российской Федерации (пункт 4). При этом заявители в подтверждение своей позиции ссылаются, в частности, на конкретное дело с участием С.П.Обухова, который был исключен постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации из федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы седьмого созыва, выдвинутого политической партией «Коммунистическая партия Российской Федерации», в связи с тем, что необходимые сведения имущественного характера в отношении его несовершеннолетней дочери были представлены с нарушением порядка и сроков, установленных Федеральным законом «О

выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

По мнению заявителей, оспариваемые законоположения, как исключаяющие в системе действующего правового регулирования с учетом смысла, придаваемого им правоприменительной практикой, возможность дополнения, изменения, замены ранее представленных избирательным объединением в отношении кандидата предусмотренных данными законоположениями сведений и позволяющие исключать кандидата из заверенного списка кандидатов, отказывать в регистрации кандидата на том формальном основании, что не было представлено сведений о его супруге, несовершеннолетнем ребенке, хотя они не имели и не имеют имущества, обязательств имущественного характера, в том числе за пределами Российской Федерации, а равно не совершали расходов, превышающих общий доход за последние три года, т.е. на основании непредставления «нулевых сведений», не соответствуют статьям 18, 19 и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32, часть 2; статья 130, часть 2), не определяет непосредственно порядок его осуществления. Регулирование избирательных прав и установление порядка проведения выборов относится, в силу статей 71 (пункты «в», «г»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, к компетенции законодателя, который, обладая достаточно широкой дискрецией при регламентации соответствующих отношений, призван конкретизировать нормативное содержание и пределы избирательных прав, определять порядок и условия их реализации в целях наиболее эффективного обеспечения относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации принципов правовой демократии.

Конституционной природой избирательных прав, включая их всеобщий и равный характер, предопределяется обязанность государства создавать условия, которые гарантировали бы адекватное выражение суверенитета многонационального народа России посредством осуществления ее гражданами права на участие в управлении делами государства и, соответственно, формирования самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и реализацию интересов народа, гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. Одновременно с этим федеральный законодатель – в целях максимально полного информирования избирателей о кандидатах, участвующих в выборах, и формирования на этой основе осознанного электорального волеизъявления – правомочен использовать необходимые правовые средства, направленные на выявление в отношении кандидатов на выборные публичные должности характеристик имущественного положения, как их самих, так и членов их семьи, включая выяснение существующих у этих лиц зарубежных финансово-экономических связей, а также определять правовые последствия наличия достоверно подтвержденных соответствующих обстоятельств в зависимости от их характера. Предназначение подобных мер, востребованных в избирательном процессе, в том числе с учетом сложившегося понимания подлинных выборов как сопряженных с обеспечением свободного доступа избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов (часть 3 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств), коррелирует также с конституционно значимыми целями по обеспечению эффективного функционирования национального механизма народовластия и предотвращению рисков, обусловленных возможностью сращивания политической власти и бизнеса, проявлениями зависимости лиц,

замещающих выборные публичные должности, от неправомерного влияния, в том числе извне.

Повышенные требования, предъявляемые к качеству организации избирательного процесса и к участникам соответствующих правоотношений, лежат в том числе в основе действующего законодательного регулирования, которое исходит из того, что сообщение кандидатом (избирательным объединением) сведений об имущественном положении, в котором находится конкретное лицо, а также сведений, указывающих на наличие или отсутствие взаимосвязей с иностранными правопорядками, в том числе финансово-имущественного характера, является необходимым процедурным условием реализации пассивного избирательного права.

Вместе с тем правовое регулирование порядка и условий выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов) на выборах, в том числе в части определения как состава сведений в отношении лиц, изъявивших желание баллотироваться на выборах, которые должны быть сообщены в соответствующую избирательную комиссию, так и порядка и сроков представления этих сведений, должно отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям правовой определенности и не носить характер избыточных, чрезмерных ограничений, создающих, вопреки конституционному принципу равенства, произвольные препятствия в реализации пассивного избирательного права. Законодатель, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, обязан во всяком случае учитывать, что вводимые им ограничения конституционных, в том числе избирательных, прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально обоснованы; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и

свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 27 марта 1996 года № 8-П, от 30 октября 2003 года № 15-П, от 22 июня 2010 года № 14-П и др.).

2.1. Законодательной основой регулирования отношений, в рамках которых реализуется конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, является Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «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).

Определяя условия выдвижения кандидатов, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что сведения о недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, и о расходах представляются в избирательную комиссию вместе с заявлением выдвинутого лица о согласии баллотироваться (пункт 3¹ статьи 33). При этом данный Федеральный закон напрямую не оговаривает возможность представления документов, содержащих указанные сведения, после подачи в избирательную комиссию документов, необходимых для уведомления о выдвижении кандидата, в том числе в составе списка кандидатов, а лишь допускает возможность внесения уточнений и дополнений в документы, а также замену документов, оформленных с нарушением установленных требований.

Согласно пункту 1¹ статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» при выявлении неполноты сведений о кандидатах, отсутствия каких-либо документов, представление которых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), списка кандидатов и

их регистрации предусмотрено законом, или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение; не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах), в том числе в составе списка кандидатов, и представленные в соответствии с пунктами 2 и 3 (при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов также документы, представленные в соответствии с пунктом 3¹) статьи 33 данного Федерального закона, а также в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей и списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), списка кандидатов и их регистрации, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению; кандидат, избирательное объединение вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона; в случае отсутствия копии какого-либо документа, представление которой предусмотрено пунктом 2² статьи 33 данного Федерального закона, кандидат, избирательное объединение вправе представить ее не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов.

Таким образом, кандидат, избирательное объединение не вправе дополнительно представлять документы, необходимые для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, списка кандидатов, если они не были представлены ранее в сроки, установленные законом соответственно для уведомления о выдвижении и для регистрации кандидата, списка кандидатов, за исключением копий документов, представление которых предусмотрено пунктом 2² статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Соответствующий подход в отношении понимания и применения приведенных законоположений нашел свое подтверждение, в частности, в пункте 4.12 Методических рекомендаций по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (утверждены постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 11 июня 2014 года № 235/1486-6).

2.2. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», конкретизируя условия выдвижения кандидатов на соответствующих выборах, предусматривает, что документы, необходимые для выдвижения кандидатов, в том числе сведения о недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, и расходах, представляются одновременно с федеральным списком кандидатов, со списком кандидатов по одномандатным избирательным округам (статья 42).

Согласно указанному Федеральному закону Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в течение семи дней со дня представления документов рассматривает представленные документы, по результатам рассмотрения заверяет федеральный список кандидатов, список кандидатов по одномандатным избирательным округам и выдает

уполномоченному представителю политической партии копию заверенного федерального списка кандидатов, копию заверенного списка кандидатов по одномандатным избирательным округам либо отказывает в заверении списка (списков), о чем принимается мотивированное решение, копия которого выдается уполномоченному представителю политической партии (часть 9 статьи 42). В силу части 10 его статьи 42 несоблюдение требований, предусмотренных частью 5 данной статьи (в частности, в отношении представления сведений о принадлежащем каждому кандидату, включенному в федеральный список кандидатов, супругу кандидата и его несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведений о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей; об определенных расходах каждого кандидата, включенного в федеральный список кандидатов, расходах супруга кандидата и его несовершеннолетних детей), влечет за собой исключение соответствующего кандидата из федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам до того, как соответствующий список будет заверен. При этом установленная в рамках действующего правового регулирования форма представления указанных сведений предполагает, что справка, в которой они должны содержаться, заполняется отдельно на каждое лицо, о котором представляются сведения, т.е. в виде отдельного документа (Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 546 «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и

глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации»).

Тем самым Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», равно как и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не допускает возможности после уведомления избирательной комиссии о выдвижении списка кандидатов дополнительно представить недостающие документы, необходимые для уведомления о выдвижении, в том числе справки, касающиеся недвижимого имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, и обязательств имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, а также определенных расходов в отношении супруга кандидата и его несовершеннолетних детей.

Обращаясь ранее к вопросу об установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрете на внесение исправлений и замену подписных листов, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что такое правовое регулирование предопределяется необходимостью обеспечения равенства выдвинутых кандидатов и проведения качественной проверки избирательной комиссией подписных листов в нормативно установленные сроки и не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя (определения от 6 июля 2010 года № 1087-О-О и от 19 октября 2010 года № 1426-О-О). Поскольку сведения о недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, равно как и о

расходах определенного характера, касающиеся супруга и несовершеннолетних детей кандидата на выборах депутатов Государственной Думы, в том числе и в случае, если подаются так называемые «нулевые сведения», также подлежат проверке (часть 4 статьи 48 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), изложенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации может быть распространена и на вытекающий из действующего избирательного законодательства запрет на представление соответствующих сведений после подачи избирательным объединением документов для уведомления избирательной комиссии о выдвижении списка кандидатов.

3. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, конституционный принцип равенства оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (постановления от 16 июня 2006 года № 7-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 16 июля 2007 года № 12-П, от 25 марта 2008 года № 6-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П и др.).

Предусматривая обязанность уполномоченного представителя политической партии представить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации сведения в отношении несовершеннолетних детей кандидата, Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (статья 42) предполагает, что соответствующие сведения должны быть представлены в отношении

детей кандидата, не достигших совершеннолетия на отчетную дату, каковой в силу приложения 1 к данному Федеральному закону является первое число месяца, в котором осуществлено официальное опубликование (публикация) решения о назначении соответствующих выборов. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва назначены Указом Президента Российской Федерации от 17 июня 2016 года № 291, и, следовательно, первым числом месяца, по состоянию на которое должны быть представлены необходимые сведения, является 1 июня 2016 года.

Таким образом, оспариваемые законоположения недвусмысленно определяют обязательные для выполнения требования о представлении сведений финансово-имущественного характера в отношении кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей в качестве единых и равных условий выдвижения кандидатов в федеральном списке кандидатов, списке кандидатов по одномандатным избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы, выдвинутом политической партией. Все выдвинутые избирательным объединением кандидаты, которые соответствуют указанным условиям, подлежат регистрации в соответствующем списке кандидатов. Следовательно, какое-либо неравенство, на которое указывают заявители, отсутствует.

При оценке оспариваемых заявителями законоположений Конституционный Суд Российской Федерации учитывает также складывающуюся правоприменительную практику Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в рамках организации выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва, анализ которой не свидетельствует о том, что эти законоположения получают различное толкование и применение, создающее препятствия для выдвижения и регистрации кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы.

В частности, в результате проверки соблюдения требований Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» политической партией «Коммунистическая партия Российской Федерации» при выдвижении федерального списка кандидатов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации зарегистрирован федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы седьмого созыва, выдвинутый указанной политической партией, в количестве 385 человек при изначально заявленном списке в количестве 391 человека (т.е. условиям выдвижения не смогли соответствовать только 6 выдвинутых кандидатов) (постановление от 1 августа № 31/297-7). Результаты, полученные при регистрации федеральных списков кандидатов на соответствующих выборах другими политическими партиями, также не свидетельствуют о том, что оспариваемые заявителями законоположения создают препятствия для реализации пассивного избирательного права. Так, зарегистрированы федеральные списки кандидатов: Всероссийской политической партии «Партия РОСТА» в количестве 338 человек из 339 заявленных; политической партии «Российская экологическая партия «Зеленые» – 352 из 356; политической партии «Гражданская платформа» – 235 из 237; политической партии «Патриоты России» – 380 из 380; политической партии «Справедливая Россия» – 333 из 333; политической партии «Коммунистическая партия Коммунисты России» – 375 из 397; политической партии «Партия народной свободы (Парнас)» – 281 из 283; Всероссийской политической партии «Родина» – 286 из 287; политической партии «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» – 305 из 306; политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» – 318 из 331; Всероссийской политической партии «Единая Россия» – 400 из 400; политической партии «ЛДПР – Либерально-демократическая партия России» – 313 из 313 (постановления от 18 июля 2016 года № 24/214-7, от 22 июля 2016 года № 27/258-7, от 27 июля 2016

года № 28/275-7 и № 28/277-7, от 29 июля 2016 года № 30/286-7, от 1 августа 2016 года № 31/297-7 и № 31/295-7, от 3 августа 2016 года № 32/303-7 и № 32/308-7, от 5 августа 2016 года № 33/318-7, от 8 августа 2016 года № 34/324-7, от 12 августа 2016 года № 36/348-7 и № 36/350-7).

При этом самими заявителями – в рамках правового обоснования своей позиции о противоречии оспариваемых законоположений Конституции Российской Федерации – не приведены какие-либо доводы о возможном наличии тех или иных исключительных по своему характеру обстоятельств, которые могли бы объективно препятствовать избирательному объединению представить в избирательную комиссию соответствующие сведения, касающиеся супруга или несовершеннолетних детей кандидата, включенного в список кандидатов, в установленный срок, т.е. одновременно с федеральным списком кандидатов.

Таким образом, оспариваемые нормы с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и практики их применения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не могут рассматриваться как препятствующие осуществлению избирательных прав граждан и их объединений.

Соблюдение же прав и законных интересов отдельных кандидатов, исключенных из соответствующего списка, обеспечивается возможностью обжаловать такое решение в вышестоящую избирательную комиссию или в суд (статья 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), который, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, при рассмотрении дела обязан исследовать по существу фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы, поскольку иное приводило бы к тому, что право на судебную защиту, закрепленное статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, оказывалось бы существенно ущемленным.

Как следует из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов, средства правовой защиты, в том числе судебные, были использованы политической партией «Коммунистическая партия Российской Федерации» и кандидатом С.П.Обуховым в связи с его исключением из федерального списка кандидатов и отказом в его регистрации кандидатом на выборах в Государственную Думу по одномандатному избирательному округу. Результаты рассмотрения обращений данного избирательного объединения и кандидата С.П.Обухова отражены в соответствующих правоприменительных актах. Проверка же законности и обоснованности этих актов, принятых в результате исследования фактических обстоятельств и оценки доказательств, связанных с достоверностью представленных сведений об имуществе в отношении конкретного лица, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 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. Признать запрос группы депутатов Государственной Думы не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», 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

№ 1742-О

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации

Г.А.Гаджиева

1. Определением от 15 сентября 2016 года № 1742-О Конституционный Суд Российской Федерации признал не подлежащим дальнейшему рассмотрению запрос группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Заявители – 94 депутата Государственной Думы (в абсолютном большинстве – представители парламентской фракции политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации») оспаривали указанные положения, предписывающие уполномоченному представителю политической партии одновременно с иными документами представлять в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в том числе сведения о принадлежащем несовершеннолетним детям лица, включенного в федеральный список кандидатов, недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации (пункт 3). Заявители в аргументационной части жалобы также настаивали на неконституционности пункта 7 части 4 статьи 50 указанного Федерального

закона, называющего в числе оснований для исключения кандидата из федерального списка отсутствие среди документов, представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в соответствии со статьей 42 данного Федерального закона, документов, необходимых для регистрации кандидата. Заявители полагали, что названные положения – в их взаимосвязи и с учетом практики их применения в отношении кандидата от политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» С.П.Обухова – являются неопределенными, противоречивыми, нарушающими конституционное право быть избранным в органы государственной власти, поскольку по усмотрению избирательной комиссии они позволяют отказывать во внесении изменений (дополнений) в представленный в отношении кандидата комплект документов до регистрации списка, в особенности в части представления «нулевых сведений» о недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, несовершеннолетнего ребенка кандидата, который на момент совершения соответствующего избирательного действия уже не является таковым.

Проголосовав в пользу отказа в рассмотрении настоящей жалобы по существу в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, полагаю, что неопределенность оспариваемых в запросе норм может быть устранена на основе учета релевантных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и системного толкования отраслевых норм и конституционных принципов избирательного права, в связи с чем излагаю свое мнение.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает право гражданина Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти (статья 32, часть 2). Раскрывая действительное содержание указанной конституционной формулы, Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, указал, что устанавливаемые законодателем правила регистрации федерального списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным

объединением, избирательным блоком, не должны искажать существо пассивного избирательного права, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равного избирательного права (Постановление от 25 апреля 2000 года № 7-П). Любые подобные обременения, по смыслу статьи 19, часть 3; статьи 32 и статьи 55, часть 3, Конституции в их взаимосвязи, являлись бы несправедливым, неконституционным ограничением избирательного права. Созвучные указанной правовой позиции европейские стандарты проведения выборов исходят из того, что «крайние сроки решений о регистрации кандидатов и политических партий, принимаемых органами, ответственными за организацию и проведение выборов, должны быть четко определенными. Причины для отказа в регистрации должны быть четко сформулированы в законе и основаны на объективных критериях. Закон должен допускать возможность корректировки незначительных нарушений, допущенных кандидатами и партиями в ходе регистрационного процесса в пределах обоснованных сроков после объявления об отказе в регистрации...».¹ Иными словами, правила регистрации кандидатов и исправления документов, необходимых для регистрации, должны способствовать, а не препятствовать равному участию в избирательном процессе лиц, обладающих пассивным избирательным правом.

3. По смыслу избирательного законодательства, за выдвижением федерального списка кандидатов политической партией следует несколько условных этапов, в частности: 1) представление списка и иных избирательных документов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, рассмотрение указанных документов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, принятие решения о заверении списка или отказе в таком заверении; 2) представление дополнительных избирательных документов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации,

¹ Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе ОБСЕ. Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ). Варшава, 2003.

необходимых для регистрации, проверка достоверности сведений, указанных о кандидатах, и иных документов, принятие решение о регистрации списка или об отказе в этом. На каждом из указанных этапов участниками избирательного процесса совершаются самостоятельные юридически значимые действия, однако они не являются абсолютно изолированными друг от друга. Так, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не исключает возможности для политической партии вносить уточнения в одни и те же документы как для целей заверения списка, так и для целей его регистрации (часть 7 статьи 48); кандидат может быть исключен из списка партии Центральной избирательной комиссией Российской Федерации как до его заверения, так и на стадии его регистрации по одним и тем же основаниям (часть 10 статьи 42 и часть 4 статьи 50). Во всяком случае, первоначальная подача политической партией комплекта документов с некоторыми недостатками не предопределяет заранее судьбу представленного ею списка.

4. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая в 2010 году по жалобе гражданина А.Г.Волкова положения Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Закона Томской области от 14 февраля 2005 года № 29-ОЗ «О муниципальных выборах в Томской области», аналогичные оспариваемым в запросе группы депутатов Государственной Думы и препятствовавшие, по мнению заявителя, «исправить недостатки представленного пакета документов за пределами срока представления документов», пришел к выводу, что они, как призванные гарантировать гражданам Российской Федерации реализацию конституционного права на участие в выборах, предполагают право кандидата восполнить недостающие сведения [за исключением подписных листов] и обязанность избирательной комиссии уведомить его о неполноте представленных сведений [необходимых для регистрации], независимо от того, чем обусловлена эта неполнота – недостаточным отражением

необходимых сведений в представленных документах или же непредставлением какого-либо документа [в частности, первого финансового отчета] или документов (Определение от 1 июня 2010 года № 784-О-О). Полагаю, что, указанная правовая позиция в полной мере может быть применима по аналогии с поставленной в запросе группы депутатов Государственной Думы проблемой, не умаляя при этом также сохраняющей свою силу позиции о том, что «отсутствие права на замену подписных листов в поддержку выдвижения кандидата после их представления в уполномоченную избирательную комиссию в системе действующего правового регулирования предопределяется необходимостью обеспечения равенства выдвинутых кандидатов, а также проведения качественной проверки избирательной комиссией подписных листов в нормативно установленные сроки» (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2010 года № 1087-О-О и от 19 октября 2010 года № 1426-О-О).

5. Федеральный закон устанавливает в довольно общем виде, что кандидат представляет «сведения» о принадлежащем его членам семьи недвижимом имуществе, не оговаривая особо форму представления таких сведений, но указывая, что такая форма предусматривается указом Президента Российской Федерации (пункт 3 части 5 статьи 42). При этом Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 546 установлено, что справка заполняется отдельно на каждое лицо, о котором представляются сведения (примечание 1). Одновременно, согласно оспариваемому Федеральному закону, в случае выявления недостатков поданного комплекта документов (включая и «отсутствие каких-либо документов», например сведений об имуществе родственников) перед заверением или регистрацией списка кандидатов соответствующая политическая партия извещается о них и «вправе вносить уточнения и дополнения... в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями» (часть 7 статьи 48). Из буквального прочтения другой нормы ясно, что отсутствие в представленных

кандидатом документах отдельных сведений о нем, как и наличие в этих документах нарушений требований к их оформлению, может быть исправлено кандидатом не позднее, чем за один день до регистрации списка, а отсутствие одного из таких самостоятельных документов – нет (пункты 7–9 части 4 статьи 50). Из этого следует, что по формальному основанию (уточнение, т.е. исправление ранее представленных сведений, или же дополнение, т.е. восполнение отсутствовавших ранее сведений) актом подзаконного уровня – указом Президента Российской Федерации, устанавливающим форму справки, – может ограничиваться сфера действия важной гарантии, установленной федеральным законом, – возможность устранения дефектов пакета документов, необходимого для участия в выборах.

Формальным такой подход выглядит потому, что, по совокупному смыслу указанных норм, допустимы, например, как сообщение кандидатом новых сведений, не представленных ранее вопреки закону, так и исправление кандидатом заведомо ложных сведений – если только при этом не требуется составления нового, отдельного документа. В таком случае указанное различие не обусловлено ни достижением большей добросовестности, дисциплинированности кандидатов и формального равенства между ними (поскольку не учитывается значительность допущенного нарушения или инициатива кандидата в восполнении недостающих сведений), ни заботой о своевременности проверки представляемых ими сведений (притом что такая проверка вряд ли может быть исчерпывающим образом осуществлена в установленные сроки), а значит, оно не преследует никакой социально оправданной цели. Такое искусственное различие также приводит к бессмысленной ситуации, когда кандидат (избирательное объединение) об отсутствии документа своевременно уведомляется, однако исправить выявленное нарушение на соответствующем этапе деятельности избирательной комиссии не вправе.

6. Кроме того, оспариваемый Федеральный закон определенно устанавливает, что несоблюдение требований, предусмотренных частью 5 его

статьи 42 (в том числе непредставление сведений об имуществе родственников), влечет за собой исключение соответствующего кандидата из федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам до того, как соответствующий список будет заверен (часть 10 статьи 42). Значит, сам законодатель уже на этой стадии возлагает на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации проведение соответствующей проверки и выявление соответствующих недостатков, что является полномочием данного органа – т.е. не только его правом, но и обязанностью. На данном этапе, как предполагается, проверке подлежит не достоверность поданных сведений об имуществе членов семьи, а, по меньшей мере, необходимость в представлении таких сведений конкретным кандидатом. Обнаружение на более поздней стадии (регистрация списка) отсутствия требуемого документа, как видно, на практике затрудняет возможность его восполнения. Кроме того, хотя в обоих случаях допустима судебная проверка действий избирательной комиссии (на что обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации – абзацы восьмой и девятый пункта 3 Определения), отдалается во времени момент судебной защиты прав лица и приобретения по ее результатам статуса зарегистрированного кандидата. Очевидно, что издержки неосуществления избирательной комиссией своевременных действий не должны ложиться на кандидата.

7. Позиция заявителей по запросу, направленному в абстрактном порядке, сформулирована с учетом фактических обстоятельств дела кандидата от политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» С.П.Обухова и состоит в утверждении о неправомерности отказа Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в дополнении недостающих сведений по инициативе кандидата, когда отсутствие справки в отношении недвижимого имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, его несовершеннолетнего ребенка было вызвано такой неординарной причиной, как достижение им совершеннолетия на момент

рассмотрения комплекта документов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и заверения списка, притом что избирательный закон специально не регулирует подобную ситуацию. Согласно приложению № 1 к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» данные сведения указываются по состоянию на первое число месяца, в котором осуществлено официальное опубликование (публикация) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. Однако это примечание относится к сведениям о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащих кандидату на праве собственности (в том числе совместной), о счетах (вкладах) в банках, ценных бумагах. В отношении недвижимого имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, членов семьи аналогичное указание содержится лишь в Указе Президента от 6 июня 2013 года № 546, однако по буквальному смыслу оспариваемых норм Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» данный Указ Президента призван лишь определить «форму» представления сведений, но не вводить новые нормы, уточняющие права и обязанности кандидата. Таким образом, изложенные обстоятельства представляют собой не типичную правоприменительную ситуацию, а казус, т.е. «случай, случайное действие, имеющее внешние признаки правонарушения, но лишенное элемента вины, а поэтому ненаказуемое».² При таких обстоятельствах Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, для того чтобы формально верное применение нормы не привело к явно неразумным результатам, должна была прибегнуть к системному толкованию норм избирательного права, обращению к конституционным принципам, учитывая, что именно Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан, в том числе права на участие в выборах на равных основаниях, обеспечивает единообразное применение оспариваемого

² Современный словарь иностранных слов. СПб.: «Дуэт», 1994. С. 252.

Федерального закона (пункт 1 статьи 5 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и часть 1 статьи 25 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Между тем постановлением Избирательной комиссии Краснодарского края от 27 июля 2016 года № 191/2785-5 было отказано в регистрации С.П.Обухова кандидатом в депутаты Государственной Думы по одномандатному избирательному округу в связи с непредставлением им указанных выше сведений в отношении несовершеннолетнего ребенка. Однако постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1 августа 2016 года № 31/292-7 (т.е. в день исключения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации указанного кандидата из федерального списка, в котором он занимал изначально второе место в одной из региональных групп) жалоба на указанное решение нижестоящей избирательной комиссии удовлетворена, постановление отменено, предписано незамедлительно повторно рассмотреть вопрос регистрации С.П.Обухова (поскольку вывод о наличии у него ребенка был сделан комиссией на основе данных из ненадлежащих источников). В тот же день постановлением от 1 августа 2016 года № 193/2816-5 Избирательной комиссией Краснодарского края С.П.Обухов был зарегистрирован. Таким образом, вопреки собственному подходу к вопросу о регистрации федерального списка кандидатов, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не исключила возможности последующей регистрации названного лица в качестве кандидата по одномандатному округу и при установлении факта наличия у него несовершеннолетнего ребенка (что и было сделано); соответствующее решение нижестоящей избирательной комиссии Центральной избирательной комиссией Российской Федерации отменено не было; указанное обстоятельство не было как-либо учтено и при рассмотрении Верховным Судом Российской Федерации с участием представителей Центральной избирательной комиссии Российской Федерации заявления

политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» о признании незаконным исключения С.П.Обухова из федерального списка кандидатов (решение от 9 августа 2016 года). Тем самым в правовом поле одновременно сосуществуют два противоположных подхода, выраженных уполномоченным органом в отношении одного кандидата при аналогичных фактических обстоятельствах, чем ставится под сомнение соблюдение принципа правовой определенности при толковании и применении закона и универсального принципа правового равенства.

С учетом указанных фактических обстоятельств полагаю, что оспоренные заявителями нормы подлежат применению в системе приведенных норм избирательного права и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку в изолированном состоянии они являются недостаточно определенными, порождающими противоречивую правоприменительную практику, отличающуюся излишним формализмом, игнорирующую конституционную формулу о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов (статья 18 Конституции Российской Федерации).