



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 37 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 3 статьи 37² Закона Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания» в связи с жалобами Регионального отделения Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ ДЕЛА» в Республике Северная Осетия – Алания

город Санкт-Петербург

17 мая 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности отдельных положений статей 37 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации» и части 3 статьи 37² Закона Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы Регионального отделения Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ ДЕЛА» в Республике Северная Осетия – Алания. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Региональное отделение Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ ДЕЛА» в Республике Северная Осетия – Алания (далее также – РОВПП «ПАРТИЯ ДЕЛА»; региональное отделение) оспаривает конституционность положений Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которым:

подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов, или среди участников референдума, обладающих правом на участие в соответствующем референдуме; 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, участников референдума 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 положений данного пункта, являются недействительными (пункт 6 статьи 37);

законом должна предусматриваться процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, участников референдума, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях, участниках референдума и их подписей; проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов, назначения референдума количества подписей избирателей, участников референдума, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия); к проверке могут привлекаться члены нижестоящих комиссий, эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также иных государственных органов; заключения экспертов могут служить основанием для признания недостоверными и (или) недействительными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях, участниках референдума и их подписей; заключения экспертов излагаются в письменной форме в ведомостях проверки подписных листов или ином документе; на период работы привлекаемые эксперты освобождаются от основной работы, за ними сохраняются место работы (должность), установленные должностные оклады и иные выплаты по месту работы (пункт 3 статьи 38);

при проведении проверки подписей избирателей, участников референдума, в том числе при выборке подписей для проверки, вправе

присутствовать любой кандидат, представивший необходимое для регистрации количество подписей избирателей, его уполномоченные представители или доверенные лица, уполномоченные представители или доверенные лица любого избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, список кандидатов и представившего необходимое для регистрации количество подписей избирателей, уполномоченные представители инициативной группы по проведению референдума, представившей необходимое для назначения референдума количество подписей участников референдума; о соответствующей проверке должны извещаться кандидат, уполномоченный представитель избирательного объединения, уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума, представившие установленное количество подписей избирателей, участников референдума (пункт 6 статьи 38);

недействительными признаются подписи избирателей, участников референдума, собранные с нарушением требований, предусмотренных пунктом 6 статьи 37 данного Федерального закона (подпункт «к» пункта 6⁴ статьи 38);

по окончании проверки подписных листов составляется итоговый протокол, в котором указывается количество заявленных подписей, количество представленных подписей и количество проверенных подписей избирателей, участников референдума, а также количество подписей, признанных недостоверными и (или) недействительными, с указанием оснований (причин) признания их таковыми; копия протокола передается кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, уполномоченному представителю инициативной группы по проведению референдума не позднее чем за двое суток до заседания комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации этого кандидата, списка кандидатов, проведении референдума; в случае, если проведенная комиссией проверка подписных листов повлечет за собой последствия, предусмотренные подпунктами «г¹» и «д» пункта 24 или подпунктами «в¹» и «г» пункта 25 данной статьи, кандидат, уполномоченный представитель

избирательного объединения, уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума вправе получить в комиссии одновременно с копией итогового протокола заверенные копии ведомостей проверки подписных листов, в которых указываются основания (причины) признания подписей избирателей, участников референдума недостоверными и (или) недействительными с указанием номеров папки, подписного листа и строки в подписном листе, в которых содержится каждая из таких подписей, а также получить копии официальных документов, на основании которых соответствующие подписи были признаны недостоверными и (или) недействительными; итоговый протокол прилагается к решению комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов либо об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов, о результатах выдвижения инициативы проведения референдума; повторная проверка подписных листов после принятия комиссией указанного решения может быть осуществлена только судом или комиссией в соответствии с пунктом 6 статьи 76 данного Федерального закона и только в пределах подписей, подлежавших проверке (пункт 7 статьи 38);

основаниями отказа в регистрации списка кандидатов, отказа в проведении референдума являются: наличие среди подписей избирателей, участников референдума, представленных для регистрации списка кандидатов, назначения референдума, более 5 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом; если для регистрации списка кандидатов, назначения референдума требуется представить 200 и более подписей избирателей, участников референдума, – выявление 5 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом; недостаточное количество достоверных подписей избирателей, участников референдума, представленных для регистрации списка кандидатов, назначения референдума (подпункты «в», «в¹» и «г» пункта 25 статьи 38).

Заявитель также оспаривает конституционность части 3 статьи 37² Закона Республики Северная Осетия – Алания от 29 декабря 2006 года № 69-РЗ «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания», воспроизводящей пункт 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в едином республиканском избирательном округе; 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 положений, являются недействительными.

1.1. Постановлением Центральной избирательной комиссии Республики Северная Осетия – Алания (далее – избирательная комиссия) от 17 июня 2022 года выборы депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания седьмого созыва назначены на 11 сентября 2022 года. Постановлением той же избирательной комиссии от 8 июля 2022 года завершен список кандидатов в депутаты Парламента Республики Северная Осетия – Алания седьмого созыва, выдвинутый РОВПП «ПАРТИЯ ДЕЛА» по единому республиканскому избирательному округу.

26 июля 2022 года уполномоченным представителем заявителя для регистрации списка кандидатов представлен пакет документов, включавший подписные листы, содержавшие 1526 подписей избирателей, а также 1296 подписей избирателей, собранных через федеральную государственную информационную систему «Единый портал

государственных и муниципальных услуг (функций)». Согласно итоговому протоколу проверки подписных листов от 1 августа того же года, составленному рабочей группой и представленному в избирательную комиссию, признаны недействительными 64 подписи избирателей (2,26 процента от общего количества представленных подписей) в связи с допущенными нарушениями порядка заверения подписных листов и неполнотой указания данных избирателей.

В то же время в избирательную комиссию поступила письменная информация временно исполняющего обязанности министра внутренних дел Республики Северная Осетия – Алания о выявлении факта сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения РОВПП «ПАРТИЯ ДЕЛА» списка кандидатов в одном из помещений здания, где располагается отделение почтовой связи акционерного общества «Почта России», осуществлявшее выдачу пенсий, начисляемых Пенсионным фондом Российской Федерации, и иных социальных выплат, начисляемых Министерством труда и социального развития Республики Северная Осетия – Алания. С учетом этого постановлением мирового судьи от 4 августа 2022 года (оставлено без изменения судом вышестоящей инстанции) председатель регионального отделения был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.47 «Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом» КоАП Российской Федерации, и подвергнут наказанию в виде административного штрафа в размере двух тысяч рублей.

Постановлением избирательной комиссии от 4 августа 2022 года отказано в регистрации списка кандидатов в депутаты Парламента Республики Северная Осетия – Алания седьмого созыва, выдвинутого РОВПП «ПАРТИЯ ДЕЛА», в связи с недостаточным количеством подписей избирателей, собранных в его поддержку, поскольку из представленных для регистрации списка кандидатов 2822 подписей избирателей

недействительными признаны 383 подписи (13,5 процента); из них 319 подписей избирателей (т.е. более 5 процентов от общего числа) собраны в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен.

Решением Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 13 августа 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 26 августа 2022 года и кассационным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2023 года, заявителю отказано в удовлетворении административного искового заявления о признании указанного постановления избирательной комиссии незаконным и его отмене. При этом судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации указала, в частности, что доводы кассационной жалобы о том, что сбор подписей избирателей непосредственно в помещении отделения почтовой связи акционерного общества «Почта России» заявителем не осуществлялся, не опровергают правильных выводов, положенных в основу решений судов первой и апелляционной инстанций, так как арендованное РОВПП «ПАРТИЯ ДЕЛА» на период избирательной кампании помещение, в котором и был организован такой сбор, находилось в одном здании с указанным отделением почтовой связи, имело с ним один и тот же вестибюль, расположенный после общего входа в здание.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2023 года отказано в передаче надзорной жалобы заявителя для рассмотрения в судебном заседании Президиума этого суда.

По мнению РОВПП «ПАРТИЯ ДЕЛА», оспариваемые законоположения не соответствуют статьям 1 (часть 1), 2, 3 (часть 3), 17 (части 1 и 3), 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 49 (часть 1) и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку:

пункт 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации» и часть 3 статьи 37² Закона Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания» в силу неопределенности их нормативного содержания не обеспечивают единообразного толкования и применения понятия «места выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат», а потому влекут возможность произвольного решения вопроса о признании подписей избирателей недействительными по указанному в данных законоположениях основанию;

пункты 6 и 7 статьи 38 названного Федерального закона в системе действующего правового регулирования не обязывают избирательную комиссию одинаковым образом осуществлять проверку подписных листов всех кандидатов, позволяют как учитывать, так и не учитывать заключения рабочей группы по проверке подписных листов при принятии решения о регистрации (об отказе в регистрации) списка кандидатов, а потому влекут нарушение принципа правового равенства;

пункт 3, подпункт «к» пункта 6⁴, подпункты «в», «в¹» и «г» пункта 25 статьи 38 названного Федерального закона, рассматриваемые во взаимосвязи с пунктом 6 его статьи 37, позволяют избирательным комиссиям принимать решения о признании собранных в поддержку выдвижения списка кандидатов подписей избирателей недействительными и отказе в регистрации данного списка кандидатов на основании не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного в отношении выдвинувшего указанный список кандидатов избирательного объединения, его уполномоченного представителя или лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей.

1.2. Как следует из статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», проверяя по жалобе юридического лица конституционность законоположений, примененных в конкретном деле с его участием, когда им исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты, Конституционный Суд Российской Федерации принимает

постановление, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи при этом связанным основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

РОВПП «ПАРТИЯ ДЕЛА» усматривает неконституционность пунктов 6 и 7 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в том, что они – вопреки конституционному принципу юридического равенства – позволяют избирательным комиссиям при принятии решения о регистрации (об отказе в регистрации) списка кандидатов как учитывать, так и не учитывать заключения рабочей группы по проверке подписных листов, представленных в избирательную комиссию избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов. Однако, оценивая доводы заявителя о нарушении данными законоположениями его конституционных прав, необходимо иметь в виду, что, устанавливая правила проверки подписных листов, рассчитанные на соблюдение всеми участниками избирательного процесса, указанный Федеральный закон (в частности, пункт 3 его статьи 38) не связывает решение о регистрации (об отказе в регистрации) кандидата (списка кандидатов) с заключением рабочей группы по проверке подписных листов. Такое заключение во всех случаях имеет предварительный (рекомендательный) характер, поскольку окончательное решение по вопросу о регистрации (об отказе в регистрации) принимается членами избирательной комиссии с правом решающего голоса путем голосования на заседании комиссии на основе совокупного анализа всей информации, ставшей им доступной как при подготовке заседания, так и во время его проведения.

Именно в связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации ранее отмечал, что обсуждение кандидатур лиц, претендующих на регистрацию кандидатами в депутаты, списков кандидатов является одной

из важнейших стадий деятельности избирательных комиссий, на которой происходит выработка и принятие решения о регистрации. Члены избирательной комиссии, принимающие участие в ее заседании, обязаны голосовать, вправе задавать вопросы, исследовать материалы и документы, в том числе представленные непосредственно в заседании, участвовать в обсуждении тех заявлений и ходатайств, которые делают кандидаты, претендующие на регистрацию, и кандидаты, которые уже зарегистрированы и являются их соперниками (Определение от 5 марта 2013 года № 322-О).

Следовательно, пункты 6 и 7 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», будучи обязательными для соблюдения всеми субъектами электоральных отношений, не предполагают придания неопровержимого значения заключению образованной избирательной комиссией рабочей группы по проверке подписных листов, представленных для регистрации кандидатов (списков кандидатов), и не препятствуют ей учитывать при принятии решения другую информацию, свидетельствующую о недействительности собранных в поддержку выдвижения подписей избирателей, в частности ставшую доступной членам комиссии лишь на заседании избирательной комиссии, а потому не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

С учетом этого производство по настоящему делу в отношении указанных законоположений в соответствии с частью первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежит прекращению.

Что касается пункта 3, подпункта «к» пункта 6⁴, подпунктов «в», «в¹» и «г» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», то заявитель связывает с ними нарушение своих избирательных прав, поскольку они – во взаимосвязи с пунктом 6 статьи 37 названного Федерального закона – позволяют избирательным комиссиям

принимать решения о признании собранных в поддержку выдвинутого списка кандидатов подписей избирателей недействительными на основании не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, выразившемся в сборе подписей избирателей уполномоченным представителем избирательного объединения (иным осуществлявшим его лицом) в запрещенных местах.

Между тем, регулируя порядок проверки собранных подписей (включая осуществление выборки подписей для проверки), они не предполагают, что вывод о недействительности тех или иных подписей избирателей может быть сделан избирательной комиссией исключительно на основе заключения, содержащегося в итоговом протоколе проверки собранных подписей, и, как следствие, не препятствуют получению материалов, содержащих сведения о нарушении запрета сбора подписей в соответствующих местах, от органов внутренних дел Российской Федерации; при этом никакие из этих материалов не имеют для избирательной комиссии (а в случае судебного оспаривания принятого ею решения – для суда) заранее установленной силы и должны оцениваться во взаимосвязи с иными полученными – как до, так и во время заседания избирательной комиссии – из различных источников сведениями, подтверждающими или, напротив, опровергающими соблюдение запрета сбора подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат.

Соответственно, указанные законоположения как таковые не могут рассматриваться в качестве нарушающих конституционные права заявителя в обозначенном им аспекте, в связи с чем производство по настоящему делу в их отношении также подлежит прекращению в соответствии с частью первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, пункт 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и воспроизводящая его положения часть 3 статьи

37² Закона Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании в системе действующего правового регулирования разрешается вопрос о признании недействительными подписей избирателей, собранных в помещении, принадлежащем на праве собственности или ином законном основании избирательному объединению (политической партии), которое находится в одном здании с помещениями, относящимися к местам выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат.

2. Конституция Российской Федерации, объявляя референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа, закрепляя право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, часть 3; статья 32, часть 2) и предусматривая пределы реализации этого права (статья 32, часть 3; статья 81, части 2 и 3; статья 97, часть 1), непосредственно не определяет порядка его осуществления. Из ее статей 71 (пункты «в», «г»), 72 (пункт «н» части 1), 76 (части 1 и 2), 81 (часть 4) и 96 (часть 2) следует, что регулирование избирательных отношений и установление порядка проведения выборов входят в компетенцию законодателя, реализуя которую он обязан учитывать природу народного представительства и конституционное предназначение выборов в демократическом правовом государстве, соблюдать общепризнанные принципы (стандарты) всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспечивать справедливые процедуры реализации избирательных прав граждан, включая выдвижение и регистрацию кандидатов, и избегать необоснованного ограничения электоральной политической конкуренции.

Это, как неоднократно признавал Конституционный Суд Российской Федерации, в свою очередь предопределяет право законодателя, устанавливая порядок выдвижения и регистрации кандидатов (списков

кандидатов), предусмотреть в интересах избирателей в отношении лиц, претендующих на замещение выборных должностей, специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей, в том числе требование собрать определенное количество подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов), а также определить процедуру проверки собранных подписей, представленных кандидатом (избирательным объединением) для регистрации, включая основания признания их недостоверными или недействительными.

Предусматривая соответствующие правила, законодатель обязан учитывать, что они должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации, прежде всего ее статей 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), критериям правовой определенности, не отступать от конституционной природы выборов, не посягать на существо активного и пассивного избирательного права граждан, не иметь своим следствием создание избыточных препятствий для свободы политической деятельности и полноценного участия граждан в выборах и вводить лишь такие обусловленные конституционно значимыми целями ограничения избирательных прав, которые должны быть юридически и социально оправданными (постановления от 17 ноября 1998 года № 26-П, от 11 июня 2002 года № 10-П, от 24 декабря 2012 года № 32-П, от 22 декабря 2015 года № 34-П, от 23 октября 2020 года № 43-П, от 12 марта 2021 года № 6-П, от 7 июня 2023 года № 31-П и др.).

2.1. Вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателя или кандидата на выборную должность, гражданин Российской Федерации реализует не только личную волю и связанные с нею субъективные политические интересы, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия. Поэтому, участвуя в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и

выражение интересов народа, не только избиратели и кандидаты на выборные должности, но и иные субъекты гражданского общества, включая политические партии, вправе рассчитывать на организацию и проведение выборов в полном соответствии с законом, на объективность и достоверность определения их результатов, отражающих действительные итоги состоявшегося электорального волеизъявления.

Оценивая роль в осуществлении избирательных прав граждан политических партий как основных коллективных субъектов избирательного процесса, Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на предписания статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 13 (части 1, 3 и 4), 19 (части 1 и 2), 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, пришел к следующим выводам:

политические партии служат необходимым институтом представительной демократии, во многом обеспечивающим участие граждан в политической жизни страны, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы, что предопределяет их легитимацию в качестве избирательных объединений, опосредующих осуществление избирательных прав граждан и наделенных, помимо прочего, правом выдвижения кандидатов (списков кандидатов) при проведении федеральных, региональных и муниципальных избирательных кампаний;

выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) на выборах в представительные органы власти связано с формированием сложного комплекса правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты, а также избиратели, чем детерминируется необходимость обеспечения как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов указанных лиц;

при определении электорально-правового статуса политической партии как избирательного объединения не могут не учитываться природа народного представительства и конституционное предназначение выборов в

правовом государстве, несовместимые с отступлением от общепризнанных принципов всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права и с необоснованным ограничением политической конкуренции;

законодательное регулирование участия политических партий в выборах должно отвечать конституционным требованиям идеологического и политического плюрализма, многопартийности и равенства политических партий перед законом и судом и одновременно не допускать деформирования истинного смысла народовластия, искажения существа избирательных прав граждан и умаления гарантированной им возможности быть полноправным субъектом народовластия и осуществлять его совместно с другими гражданами Российской Федерации (постановления от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 1 февраля 2005 года № 1-П, от 16 июля 2007 года № 11-П, от 19 декабря 2013 года № 28-П, от 16 декабря 2014 года № 33-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П, от 15 ноября 2018 года № 42-П и др.).

2.2. Таким образом, устанавливая порядок выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов), закрепляя правила сбора подписей избирателей в поддержку соответствующего выдвижения, а также основания признания собранных подписей недействительными и (или) недостоверными, законодатель обязан соблюдать конституционные принципы осуществления избирательных прав как самими гражданами, так и избирательными объединениями (политическими партиями), гарантировать соблюдение и защиту, включая судебную, таких прав и не допускать произвольного применения содержащихся в законе требований, расходящегося с демократической природой свободных выборов, являющихся – наряду с референдумом – высшим выражением власти народа, с тем чтобы исключить любые сомнения относительно справедливости выборов и достоверности их результатов.

3. Оспариваемые заявителем пункт 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и часть 3 статьи 37² Закона

Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания» устанавливают, в частности, что 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 положений, являются недействительными.

Данный запрет призван обеспечить свободную реализацию предоставленного избирателям права поддержать выдвижение конкретного кандидата (списка кандидатов), а также на нормативном уровне исключить какие-либо предпосылки (финансовые, административные, организационные и др.) для воздействия на их волеизъявление посредством использования соответствующих мест в целях оказания давления, введения в заблуждение, неправомерного получения любых дополнительных преимуществ, а также для других злоупотреблений со стороны заинтересованных лиц.

Несмотря на то что избирательное законодательство, включая закрепляющие аналогичные нормы Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (пункт 7 статьи 36) и Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (часть 10 статьи 45), не содержит исчерпывающих характеристик либо закрытого перечня мест, в которых запрещается сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов), это само по себе не свидетельствует о его отступлении от конституционных критериев, предъявляемых к правовому регулированию. При оценке оспариваемых законоположений нужно иметь в виду, что требование формальной определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину соотносить с ними свое поведение, не исключает использования оценочных или общепринятых понятий, значение которых должно быть доступно для

восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы взаимосвязанных положений, рассчитанных на применение к неограниченному числу схожих правовых ситуаций, либо посредством выявления их более сложной взаимосвязи, в частности с помощью даваемых судами разъяснений (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 года № 14-П, от 8 декабря 2017 года № 39-П, от 26 ноября 2020 года № 48-П, от 24 мая 2021 года № 21-П и др.).

Соответственно, применение правовых норм, устанавливающих запрет сбора подписей избирателей на рабочих местах, в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, предполагает, что квалификация соответствующих мест – с учетом следующего из оспариваемых законоположений абсолютного характера данного запрета – должна осуществляться компетентными органами вне зависимости от того, производились ли в таких местах фактически эти выплаты в конкретный период, и, – по крайней мере, в принципиальном плане – не исключает отнесения к ним как зданий (помещений, офисов, залов и т.п.), в которых они действительно подлежали выдаче, так и помещений, пространственно и (или) конструктивно с ними связанных. Помимо этого, поскольку запрет сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат не имеет своим адресатом конкретных субъектов избирательного процесса, то он не ограничивается лишь теми, кто эти денежные выплаты производит или получает, а охватывает собой и иных лиц, принимающих участие в сборе подписей избирателей (сборщиков подписей, кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений и др.). Это позволяет заключить, что указанный запрет не связан только с местами, в которых осуществляются соответствующие выплаты, а потому должен соблюдаться и в случаях целенаправленного сбора подписей избирателей в местах,

расположенных в непосредственной близости от таких мест, чтобы исключить получение кандидатами и избирательными объединениями юридически неоправданных преференций.

В каждом конкретном случае вопрос о том, распространяется ли такой запрет на те или иные места, в том числе находящиеся рядом с местами выдачи соответствующих денежных выплат, должен решаться компетентной избирательной комиссией или судом на основе оценки выявленных фактических обстоятельств сбора подписей избирателей, осуществляя которую они обязаны учитывать, что требование необходимости и соразмерности ограничения прав и свобод граждан, включая избирательные, по смыслу статей 18 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации обращено не только к законодателю, но и к правоприменителям (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 34-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П, от 23 октября 2020 года № 43-П и др.).

Сопоставимая правовая позиция в отношении запрета сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов) на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат нашла отражение и в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2023 года № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», разъяснившего помимо прочего, что этот запрет касается не только самих помещений, где производится их выплата, но и мест, находящихся в непосредственной близости от места их выдачи, таких, например, как пункт сбора подписей избирателей, расположенный при выходе из здания, в котором расположено помещение (пункт 99).

Соответственно, предусмотренный пунктом 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частью 3 статьи 37² Закона

Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания» запрет сбора подписей избирателей в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат в системе действующего правового регулирования направлен на то, чтобы не допустить – во исполнение принципа равенства избирательных прав – каких-либо злоупотреблений при сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов), препятствующих свободному волеизъявлению граждан, не выходит за рамки дискреционных полномочий законодателя и потому согласуется со статьями 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

4. Вопрос о применимости оспариваемых законоположений к случаям, связанным со сбором подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов), производимым в помещениях, принадлежащих на праве собственности или ином законном основании избирательным объединениям (политическим партиям, их региональным отделениям или иным структурным подразделениям), которые находятся в одном здании с местами, где сбор подписей запрещен (в частности, как это имело место в деле с участием заявителя, с отделением почтовой связи, осуществлявшим выдачу пенсий и иных социальных выплат), требует уяснения как предназначения таких зданий, так и природы политических партий.

Согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти, органах публичной власти федеральных территорий и органах местного самоуправления. Следовательно, если принадлежащее на праве

собственности или ином законном основании политической партии, ее региональному отделению или иному структурному подразделению помещение официально является местом осуществления ее политической деятельности, центром притяжения ее членов и сторонников, то именно оно традиционно используется ею для поддержки выдвинутых кандидатов (списков кандидатов), в том числе путем сбора подписей избирателей. Невозможность сбора подписей в таких помещениях лишь по тому основанию, что в том же здании находятся места выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, противоречила бы роли партии как инструмента выражения политической воли граждан посредством участия в выборах.

Действующее правовое регулирование деятельности политических партий не ограничивает их право осуществлять в установленные законом сроки сбор подписей избирателей в поддержку выдвинутых ими кандидатов (списков кандидатов), не нарушая содержащиеся в законодательстве о выборах запреты. При этом ни Гражданский кодекс Российской Федерации (статья 54), ни Федеральный закон «О политических партиях» (статья 4), ни иные законодательные или подзаконные нормативные акты не содержат положений, которые препятствовали бы избранию политической партией того или иного помещения в качестве места нахождения своего центрального аппарата, регионального отделения или иного структурного подразделения.

Указанное помещение (офис) может как находиться в собственности политической партии, так и принадлежать ей на ином законном основании, в частности на основании договора аренды. При этом офис партии может не только занимать отдельное здание, полностью принадлежащее политической партии, но и размещаться в одном или нескольких помещениях здания, имеющего многофункциональное, – например, административно-деловое – назначение, в котором наряду с партией (ее подразделением) могут располагаться и другие организации, в том числе

осуществляющие выдачу заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат.

Размещение отделения политической партии в здании, в котором находятся помещения других организаций, как таковое не лишает ее права собирать подписи избирателей в поддержку выдвинутых кандидатов (списков кандидатов) в принадлежащем ей помещении с соблюдением предусмотренных законом условий. Даже если в помещениях других организаций сбор подписей запрещен в связи с тем, что они производят выдачу соответствующих денежных выплат, это автоматически не может свидетельствовать о нарушении установленного оспариваемыми законоположениями запрета, влекущем признание собранных политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением подписей избирателей недействительными и привлечение лиц, осуществлявших такой сбор подписей, к публично-правовой ответственности.

Вместе с тем данный вывод не означает, что сбор подписей избирателей в помещении политической партии, находящемся в здании, в котором располагаются иные организации, деятельность которых связана с необходимостью соблюдения запрета, содержащегося в пункте 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 3 статьи 37² Закона Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания», ни при каких обстоятельствах не может быть признан избирательной комиссией или судом нарушением указанного запрета. С учетом целей его законодательного закрепления, продиктованных необходимостью исключения любых злоупотреблений, состоящих в том, чтобы сбор подписей избирателей в поддержку конкретного кандидата (списка кандидатов) ассоциировался бы у них с получением соответствующих денежных выплат, подобного рода деятельность политических партий (избирательных объединений), хотя она формально и не нарушает такого

запрета, не всегда может рассматриваться в качестве правомерной по своей сути.

Проверяя собранные в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов) подписи избирателей, избирательные комиссии в случае, когда подписи были собраны в помещении (офисе) политической партии, расположенном в одном здании с помещениями, в которых сбор подписей оспариваемыми законоположениями запрещен, обязаны осуществлять такую проверку на основе комплексной оценки всех обстоятельств, сопровождавших данное избирательное действие. Если ими будут установлены факты, в совокупности подтверждающие целенаправленное использование для сбора подписей избирателей прямо запрещенных для сбора подписей мест (например, размещение в таком месте информации о сборе подписей в отделении политической партии, расположенном в одном с ним здании; распространение агитационных материалов, касающихся повышения размера социальных выплат или расширения категорий их получателей; приглашение получивших соответствующие выплаты избирателей пройти в помещение политической партии для поддержки выдвинутого ею кандидата или списка кандидатов и т.п.), такой сбор подписей может быть признан нарушающим установленный оспариваемыми законоположениями запрет. Однако, принимая соответствующие решения, избирательные комиссии должны избегать дифференцированного – в том числе продиктованного политическими, административными, личными и иными предпочтениями своих членов – отношения к исполнению предусмотренных законом требований и не создавать электоральных преимуществ для одних политических партий, прежде всего парламентских, в ущерб интересам других, в частности выдвинувших оппозиционных кандидатов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 2015 года № 18-П, от 12 марта 2021 года № 6-П, от 7 июня 2023 года № 31-П и др.).

В противном случае избирательные комиссии, деятельность которых должна быть направлена на реализацию и защиту избирательных прав,

уклонялись бы от ответственного и беспристрастного исполнения своих полномочий, необходимого для создания условий равноправного участия в выборах граждан, политических партий и других субъектов избирательного процесса, что не согласовывалось бы с конституционной ценностью избирательных прав граждан и их объединений, а также с конституционной ролью органов и должностных лиц публичной власти в соблюдении и защите таких прав, не способствовало бы поддержанию взаимного доверия общества и государства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 года № 11-П, от 12 марта 2021 года № 6-П, от 17 ноября 2022 года № 50-П и др.).

Это также относится к рассмотрению судами жалоб (административных исков), в которых по мотивам, касающимся соблюдения или, напротив, нарушения запрета сбора подписей избирателей в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, оспариваются постановления избирательных комиссий о регистрации (об отказе в регистрации) кандидатов (списков кандидатов). Разрешая такие жалобы (административные иски), суды, проявляя надлежащую заботу о всесторонности, полноте и объективности судебного разбирательства, обязаны, не ограничиваясь установлением сугубо нормативных условий применения нормы (запрета), исследовать фактические обстоятельства сбора подписей по существу, с тем чтобы право на судебную защиту, гарантированное статьей 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, не оказалось ущемленным, так как проверка судом исполнения одних лишь формальных требований закона и отказ от оценки фактической обоснованности обжалуемых действий (бездействия) и решений искажали бы суть правосудия (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2011 года № 5-П, от 8 декабря 2017 года № 39-П, от 30 июня 2021 года № 31-П и др.).

5. Таким образом, пункт 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и воспроизводящая его положения часть 3 статьи 37²

Закона Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания» не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагают признания недействительными подписей избирателей, собранных в помещении, принадлежащем на праве собственности или ином законном основании избирательному объединению (политической партии), только потому, что оно находится в одном здании с помещениями, в которых расположены места выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, и не исключают возможности признания их таковыми в случае установления обстоятельств, в совокупности подтверждающих целенаправленное использование политической партией (ее региональным отделением, иным структурным подразделением) указанных мест для соответствующего сбора подписей.

Придание оспариваемым законоположениям иного значения расходилось бы с обеспечением в Российской Федерации как демократическом правовом государстве конституционной законности свободных выборов и юридического равенства избирательных прав граждан, игнорировало бы недопустимость их осуществления с нарушением прав и свобод других лиц, подрывало бы взаимное доверие государства и общества и тем самым вступало бы в противоречие со статьями 1 (часть 1), 3 (часть 3), 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (часть 3) и 75¹ Конституции Российской Федерации.

Выявление Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении конституционно-правового смысла пункта 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 3 статьи 37² Закона Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания» не затрагивает результатов выборов депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания, состоявшихся 11 сентября 2022 года, и не может

служить основанием для их пересмотра. Как следствие, не может привести к восстановлению прав заявителя – РОВПП «ПАРТИЯ ДЕЛА» и пересмотр конкретного дела с его участием. В силу этого Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с частью четвертой статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» полагает, что заявитель по настоящему делу имеет право на применение в отношении него компенсаторных механизмов, чьи формы и размер определяются Верховным Судом Республики Северная Осетия – Алания, рассмотревшим в первой инстанции дело, в котором были применены данные нормы, если для этого нет иных препятствий.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 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 пункт 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и воспроизводящую его положения часть 3 статьи 37² Закона Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания» не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они не предполагают признания недействительными подписей избирателей, собранных в помещении, принадлежащем на праве собственности или ином законном основании избирательному объединению (политической партии), только потому, что оно находится в одном здании с помещениями, в которых расположены места выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, и не исключают возможности признания их таковыми в случае

установления обстоятельств, в совокупности подтверждающих целенаправленное использование политической партией (ее региональным отделением, иным структурным подразделением) указанных мест для соответствующего сбора подписей.

2. Выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пункта 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 3 статьи 37² Закона Республики Северная Осетия – Алания «О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия – Алания» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Заявитель по настоящему делу – Региональное отделение Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ ДЕЛА» в Республике Северная Осетия – Алания имеет право на применение в отношении него компенсаторных механизмов, чьи форма и размер определяются Верховным Судом Республики Северная Осетия – Алания, если для этого нет иных препятствий.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся пунктов 3, 6 и 7, а также подпункта «к» пункта 6⁴ и подпунктов «в», «в¹», «г» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (www.pravo.gov.ru), а также в официальных изданиях органов государственной власти Республики Северная Осетия – Алания.

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 23-П