

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 29 ноября 2004 г. N 17-П ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ АБЗАЦА ПЕРВОГО ПУНКТА 4 СТАТЬИ 64 ЗАКОНА ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ "О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ" В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ ГРАЖДАН В.И. ГНЕЗДИЛОВА И С.В. ПАШИГОРОВА

МНЕНИЕ

СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Н.С. БОНДАРЯ

ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ АБЗАЦА
ПЕРВОГО ПУНКТА 4 СТАТЬИ 64 ЗАКОНА ЛЕНИНГРАДСКОЙ
ОБЛАСТИ "О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ
ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ
ОБЛАСТИ" В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ ГРАЖДАН
В.И. ГНЕЗДИЛОВА И С.В. ПАШИГОРОВА

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 29 ноября 2004 года пришел к выводу, что положения абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области от 24 августа 2000 года "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области", согласно которым при определении итогов выборов главы муниципального образования избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, поданных за всех кандидатов, соответствуют [Конституции](#) Российской Федерации. Как следует из [мотивировочной части](#) Постановления, принимая такое решение, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из особенностей конституционной природы избирательных прав граждан, предопределяющих юридическое содержание и предназначение голосования против всех, а также проявляющихся в особенностях разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами по данному вопросу.

Вместе с тем анализ изложенной в Постановлении аргументации свидетельствует о том, что концептуальный подход к поставленной заявителями проблеме, изложенный в [пунктах 2 и 3](#) мотивировочной части, не в полной мере получил развитие при обосновании дискреционных полномочий законодателя субъекта Российской Федерации по регулированию института голосования против всех, а обоснование отсутствия нарушения избирательных прав граждан было дано фактически вне соотношения с конституционным принципом равенства. Поэтому, проголосовав за Постановление по существу рассматриваемого дела, считаю необходимым высказать мнение по отдельным вопросам дополнительной аргументации принятого решения.

1. [Конституция](#) Российской Федерации в [статье 32](#) (часть 2) провозглашает право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Данное право как элемент конституционного статуса гражданина имеет самостоятельное юридическое значение в конституционном механизме обеспечения политической свободы индивида и демократических основ российской государственности, что в наиболее общем виде находит закрепление в [абзаце шестом](#) преамбулы, [статьях 1](#) (часть 1), [2, 3 \(части 1, 2 и 3\)](#), [13](#) (часть 3), [17](#) (часть 3) и [18](#) Конституции Российской Федерации.

Политическая свобода индивида имеет, по крайней мере, два уровня юридического отражения, воплощающих, с одной стороны, субъективные притязания индивида на участие в формировании выборных органов власти и, с другой стороны, социальную значимость и публичную потребность в стабильной и эффективной конструкции системы государственной и муниципальной власти. Из этого следует, что

избирательные права, как важнейшая составляющая политической свободы, находятся во взаимосвязи с ее целями, вытекающими из [статьи 32](#) (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

В содержательном аспекте это означает, что субъективное избирательное право соотносится как с индивидуальным правомочием избирателя самостоятельно на основе собственных убеждений и предпочтений определять выборное лицо, которое он готов рассматривать в качестве своего представителя в выборном органе публичной власти, так и с публичной потребностью в непрерывном осуществлении публичной властью своих функций. В субъективном избирательном праве каждого гражданина индивидуальное целеполагание, основанное на взаимодействии личных интересов и принимаемых им социальных ценностей, интегрировано в социальную солидарность, и в этом смысле субъективное избирательное право следует рассматривать как разновидность субъективного публичного права.

Сказанным предопределяются в том числе природа и предназначение голосования против всех ([абзац третий](#) пункта 3 мотивировочной части Постановления).

2. Позиция заявителей о неконституционности оспариваемого положения Закона Ленинградской области, по существу, основывается на том, что публично-правовые последствия голосования против всех проявляются не только при решении вопроса о признании выборов состоявшимися, но и при подведении итогов голосования. Иными словами, заявители утверждают, что голосование против всех включенных в избирательный бюллетень кандидатов представляет собой разновидность голосования против конкретного кандидата и потому голоса, поданные против всех, должны иметь такое же значение (юридический вес) и учитываться аналогичным образом на всех стадиях избирательного процесса. Иное, по их мнению, является нарушением равенства избирательных прав граждан Российской Федерации.

2.1. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях сформулировал и неоднократно подтвердил правовую позицию, согласно которой принцип равенства, закрепленный в [статье 19](#) ([части 1 и 2](#)) Конституции Российской Федерации, в полной мере относится и к регулированию права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, закрепленного [статьей 32](#) (часть 2) Конституции Российской Федерации. Равное избирательное право заключается прежде всего в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. Это обеспечивается, в частности, включением избирателя не более чем в один список избирателей, образованием в принципе равных по числу избирателей избирательных округов, соблюдением установленных норм представительства, предоставлением равных юридических возможностей участия в предвыборной кампании для кандидатов, а также иными правовыми, организационными, информационными средствами и способами, гарантирующими соответствующее конституционному принципу народовластия в демократическом правовом государстве ([статьи 1 и 3](#) Конституции Российской Федерации) действительное представительство народа в выборных органах публичной власти (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 года [N 9-П](#) по делу о проверке конституционности положений статей 74 и 90 Конституции Республики Хакасия, от 23 марта 2000 года [N 4-П](#) по делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области", от 25 апреля 2000 года [N 7-П](#) по делу о проверке конституционности положения пункта 11 [статьи 51](#) Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

Конституционный принцип равного избирательного права находится в непосредственной взаимосвязи с принципом свободного волеизъявления народа на выборах, который предполагает предоставление надлежащих гарантий реализации избирательного права (активного и пассивного) всему избирательному корпусу на основе баланса публичных и частных интересов в соответствии с предписаниями [Конституции](#) Российской Федерации ([статьи 1, 2, 3, 17 и 32](#) Конституции Российской Федерации). Этим обуславливается, в частности, необходимость равного учета волеизъявления избирателей, отдавших свои голоса в поддержку различных кандидатов, что обеспечивает равные возможности избрания для каждого из кандидатов на конкретных выборах. Вместе с тем названные принципы запрещают законодателю принимать решения, направленные на такую регламентацию избирательных отношений, при которой допускалось бы произвольное уравнивание голосов избирателей, сформулировавших и выразивших свою волю различным образом, в том числе в соотношении с целями реализации субъективных избирательных прав, закрепленных в [статье 32](#) (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Утверждая, что голоса избирателей, поданные против всех кандидатов, включенных в избирательный бюллетень, должны учитываться при определении результатов выборов наравне с голосами, отданными за конкретных кандидатов, заявители фактически исходят из того, что волеизъявление всех избирателей, проголосовавших путем внесения пометки в графу "против всех" в избирательном бюллетене, имеет единую целевую направленность, аналогично тому, как это имеет место в случае поддержки избирателями на выборах определенных кандидатов. Иными словами, граждане, голосующие на выборах против всех кандидатов, якобы составляют определенную категорию избирателей, в рамках которой воля одного проголосовавшего соответствующим образом равноподобна как индивидуальной воле каждого другого, так и "общей воле" всех этих избирателей.

Однако признание такой позиции заявителей обоснованной имело бы своим последствием не дисквалификацию оспариваемого ими законодательного положения, а, напротив, подтверждение его конституционности.

Принцип равенства, предполагая равный подход к формально равным субъектам, не обуславливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям. Равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимости их учета законодателем. Данный подход является универсальным и выступает конституционным императивом для законодательной регламентации общественных отношений, независимо от их отраслевой принадлежности. Это подтверждается и практикой Конституционного Суда Российской Федерации (Постановления от 3 мая 1995 года [N 4-П](#), от 27 апреля 2001 года [N 7-П](#), от 3 июня 2004 года [N 11-П](#); [Определение](#) от 8 апреля 2004 года [N 167-О](#)).

Применяя данный подход к избирательному праву, Европейский Суд по правам человека в своем решении от 2 марта 1987 года по делу "Матье-Мозн (MATHIEU-MOHIN) и Клерфейт (CLERFAYT) против Бельгии" указал, что из принципа равного избирательного права не следует, что все избирательные бюллетени имеют равный вес с точки зрения окончательного результата и что у всех кандидатов равные шансы на победу.

Следовательно, если исходить из того, что избиратели, проголосовавшие на выборах против всех кандидатов, объединены общей волей и единым намерением, направленными на признание выборов несостоявшимися, т.е. составляют самостоятельную категорию, нельзя усматривать в действиях законодателя по исключению учета соответствующих голосов на стадии подведения итогов голосования элементы неконституционности, поскольку законодатель в такой ситуации действует в полном соответствии с вытекающим из конституционного принципа равенства требованием обоснованной правовой дифференциации, основанной в данном случае на соотношении целей реализации избирательных прав с целями формирования органов власти, через которые народ осуществляет свою власть.

2.2. Принципиально важным здесь является то обстоятельство, что отказ в доверии всем участвующим в выборах кандидатам посредством голосования против всех сам по себе не означает опрокидывание института выборов, отказ в доверии к выборам как к публичному институту демократии. Напротив, избиратель, голосующий против всех, рассматривает конкретные выборы в качестве надлежащей процедуры формирования органа публичной власти, положительным образом воздействует на явку; но, не имея (по объективным или субъективным причинам) возможности связать свое волеизъявление с позицией одного из участников избирательной кампании, он полагает что наиболее адекватным в такой ситуации является заполнение графы "против всех" в избирательном бюллетене. Из этого следует, что голосование против всех имеет сложное содержание, включающее как конституционно-правовые, так и социально-политические, психологические, иные характеристики, которые должны учитываться при оценке конституционности данного института. Такой подход коррелирует с позицией Европейского Суда по правам человека, который в названном решении по делу "Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии" указал, что в целях применения статьи 3 Протокола N 1 любая избирательная система должна оцениваться в свете политического развития страны.

Оценивая в данном контексте позицию заявителей, следует признать, что, голосуя на выборах против всех, избиратели могут руководствоваться принципиально различными устремлениями, связанными, в частности, с намерением реализовать возможность избрания поддерживаемого кандидата на повторных выборах при признании общих выборов несостоявшимися; осуществить в рамках данной процедуры право на обращение в органы публичной власти (так называемое протестное голосование) или же перевести выборы в режим повторного голосования в связи с необходимостью получить требуемый для осознанного волеизъявления объем информации о кандидатах. Дифференцированность электоральных намерений голосующих против всех отображается и в многочисленных данных социологических исследований,

свидетельствующих о том, что в основе мотивации такого голосования могут располагаться: отсутствие среди претендентов на выборную должность "достойных" кандидатов, недовольство условиями жизни на соответствующей территории, недостаточная осведомленность граждан о кандидатах и сложность выбора и т.д.

Отсутствие у избирателей, голосующих против всех, общей воли, связывающей их голоса в единое избирательное предпочтение, подтверждается и тем обстоятельством, что голосованию против всех как элементу активного избирательного права не корреспондирует какое-либо пассивное избирательное право, что характерно для всех иных форм волеизъявления. Это проявляется, в частности, в том, что Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", по смыслу положений его статей 2 (пункт 4), 48 (пункты 1, 2, 4 и 5), 54 (пункт 5) и 56 (пункт 9), не допускает проведение предвыборной агитации путем склонения избирателей голосовать на выборах против всех кандидатов иначе как за счет средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов и в соответствии с принципом, согласно которому кандидаты самостоятельно определяют содержание, формы и методы агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлечь для ее проведения иных лиц.

Недопустимо и отождествление голосования против всех кандидатов с голосованием против конкретных кандидатов, ибо совершенно очевидно, что, голосуя против конкретных кандидатов, избиратель в то же время голосует "за" оставшегося кандидата. Воля избирателя, проголосовавшего таким образом, была бы сформулирована достаточно определенно. Не менее важно и то обстоятельство, что при таком волеизъявлении не возникает вопроса о соотношении реализации избирательного права с целями формирования органов публичной власти, в отличие от голосования против всех.

Исходя из этого и принимая во внимание, что объективным итогом голосования на выборах против всех кандидатов может являться признание выборов несостоявшимися и, соответственно, несформирование органа публичной власти, а избиратели, изъявившие волю путем внесения пометки в графу "против всех" в избирательном бюллетене, могут соотносить свое волеизъявление с названным результатом различным образом, следует, что закрепление на законодательном уровне правила, в соответствии с которым публично-правовые последствия учета голосования против всех имеют такое же значение, что и результаты голосования за конкретного кандидата, привело бы к искажению существа волеизъявления избирателей, выразивших негативное отношение ко всем включенным в избирательный бюллетень кандидатам, и нарушению принципа равного избирательного права. В результате игнорировалась бы и воля большинства избирателей, проголосовавших на выборах за конкретного кандидата, что нарушает конституционные права большинства избирателей и противоречит норме статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в силу которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

2.3. Следовательно, оспариваемые положения не только не нарушают принцип равенства избирательных прав граждан, но закрепляют его в полном соответствии с конституционным содержанием. Напротив, выявленная конституционно-правовая природа голосования против всех позволяет утверждать, что в противоречие с Конституцией Российской Федерации вступает иное регулирование, предполагающее учет голосов, отданных против всех кандидатов, не только при решении вопроса о признании выборов состоявшимися, но и на стадии подведения итогов голосования (при определении избранного кандидата).

Таким образом, оспариваемые нормативные положения не нарушают конституционные права заявителей, в том числе с точки зрения принципа равенства. Само же по себе отсутствие в мотивировочной части Постановления приведенной системы аргументации не может служить основанием для противоположного вывода. Как следует из взаимосвязанных положений статей 74 (часть третья), 86 и 98 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении дел о проверке конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, будучи не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении, принимает решение по делу с учетом установленных данным Федеральным конституционным законом пределов проверки, самостоятельно решая при этом вопрос о широте и степени конкретизации используемой в решении системы аргументации.

3. Вывод Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии оспариваемых положений Конституции Российской Федерации фактически основывается на том, что, поскольку федеральный законодатель не устанавливает в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" правила признания избранным кандидата на выборную должность в орган местного самоуправления исходя из того, что этот вопрос не

относится к числу основных гарантий избирательных прав, т.е. не является предметом названного Федерального закона, постольку данный вопрос может решаться субъектом Российской Федерации.

Такая позиция Конституционного Суда связана с характером обращения, направленного гражданами С.В. Пашигоровым и В.И. Гнездиловым в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, т.е. конкретного нормоконтроля, что предполагает оценку конституционности оспариваемых положений применительно к конкретному делу, а именно - к выборам должностных лиц местного самоуправления.

Вместе с тем очевидно, что выявленная в пунктах 1 и 2 мотивировочной части Постановления конституционно-правовая природа голосования против всех, по смыслу взаимосвязанных положений статей 2, 18, 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 71 (пункт "в") и 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации, не может дифференцироваться в зависимости от уровня выборов, а также вида органов публичной власти, формируемых на выборной основе. Если, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, природа института голосования против всех вытекает из конституционных положений, федеральный законодатель, а тем более законодатель субъекта Российской Федерации не вправе по своему усмотрению изменять его предназначение и публично-правовые последствия в избирательной системе.

Это подтверждается и тем обстоятельством, что, как следует из сформулированной в Постановлении применительно к голосованию против всех правовой позиции, нормативные положения об основаниях признания выборов не состоявшимися - поскольку такое признание выступает в качестве юридического факта, влекущего недействительность актов волеизъявления значительного числа избирателей, - относятся к той части общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, которые непосредственно предопределяются положениями Конституции Российской Федерации и в соответствии с ее статьей 71 (пункт "а"), как вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 21 марта 1997 года N 5-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 18 и 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", находящаяся в ведении Российской Федерации.

Таким образом, исходя из закрепленных в Конституции Российской Федерации основ избирательной системы и гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации, как для федерального законодателя, так и для законодателя субъекта Российской Федерации публично-правовые последствия голосования против всех как элемента конституционно-правового статуса гражданина Российской Федерации и одновременно института свободных выборов являются едиными.