



Именем  
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

город Москва

29 ноября 2004 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.Д.Рудкина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей граждан В.И.Гнездилова и С.В.Пашигорова - адвокатов В.Г.Саакадзе и Г.В.Саакадзе, представителя Законодательного Собрания Ленинградской области и губернатора Ленинградской области - доктора юридических наук С.Л.Сергеевича,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело 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".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан В.И.Гнездилова и С.В.Пашигорова на нарушение их конституционных прав абзацем первым пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в жалобе законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Стрекозова, объяснения представителей сторон, заключение эксперта - доктора юридических наук А.Е.Постникова, выступления приглашенных в заседание представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - К.Ю.Бородулиной, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - В.И.Селиверстова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Постановлением избирательной комиссии муниципального образования "Кингисеппский район" (Ленинградская область) от 18 февраля 2003 года № 49 были признаны состоявшимися и действительными выборы главы данного муниципального образования. Согласно постановлению в голосовании приняли участие 29 тыс. 449 избирателей, что составило 50,3 процента от числа избирателей, включенных в списки избирателей; избранным главой муниципального образования признан А.И.Невский, получивший 13 тыс. 758 голосов избирателей, или 50,8 процента голосов от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов; при этом в соответствии с пунктом

4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" при определении результатов выборов не учитывались голоса избирателей, проголосовавших "против всех кандидатов", а именно 1 тыс. 896 голосов, или 7 процентов от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов.

Участвовавшие в выборах граждане С.В.Пашигоров и В.И.Гнездилов (в качестве кандидата и избирателя соответственно), чьи иски о признании результатов выборов недействительными были оставлены без удовлетворения судом общей юрисдикции, в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривают конституционность 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 которому при выборах должностных лиц местного самоуправления кандидат, получивший более половины от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов, признается избранным; если ни один из кандидатов не получил более половины от общего числа голосов, отданных за кандидатов, в соответствии с данным Законом проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов избирателей.

По мнению заявителей, названная норма, соотносящая при определении результатов выборов число голосов, полученных победителем на общих выборах, с числом голосов, отданных за всех кандидатов, а не с числом голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по своей сути является дискриминационной и нарушающей требования статей 1 (часть 1), 2, 3 (часть 3), 17 (часть 1) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет игнорировать мнение избирателей, проголосовавших "против всех кандидатов", тем самым приравнивая их к избирателям, не принимавшим участия в голосовании. Заявители полагают, что если бы при определении результатов выборов учитывались голоса "против всех кандидатов", кандидат, за которого проголосовало наибольшее число избирателей, мог бы не получить более половины от общего числа голосов избирателей, что привело бы к необходимости повторного голосования.

Из этого следует, что предметом обращения и, соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является абзац первый пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" как не предполагающий учет голосов избирателей, проголосовавших "против всех кандидатов", при определении результатов общих выборов должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области.

2. Согласно статье 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1); граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть 2).

Закрепляя избирательные права граждан, Конституция Российской Федерации исходит из основ конституционного строя Российской Федерации, в том числе из того, что народ - носитель суверенитета и единственный источник власти в Российской Федерации осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления; референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа (статья 3); в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (статья 12), которое осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2).

Формирование органов местного самоуправления путем свободных выборов - один из признаков демократического правового государства, каковым является Российская Федерация (статья 1 Конституции Российской Федерации). Подлинно свободные демократические выборы, осуществляемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, определяют, в частности, право любых лиц, отвечающих установленным избирательным законодательством условиям и выполнивших предусмотренные им требования, участвовать в выборах в качестве кандидатов, и право других лиц свободно выражать свое отношение к ним, голосуя "за" или "против" (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

3. В силу взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 3 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации избирательные права как права субъективные выступают в качестве элемента конституционного статуса избирателя, вместе с тем они являются элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации применительно к проблеме признания выборов несостоявшимися в Постановлении от 10 июня 1998 года № 17-П по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и подтвержденной в Определении от 5 ноября 1998 года № 169-О по запросу Верховного Суда Российской Федерации, каждый избиратель имеет право выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными процедурами, с тем чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей; воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов.

Из названных конституционных положений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации вытекает, что голосование против всех кандидатов, включенных в избирательные бюллетени, соотносится как с правом граждан Российской Федерации, руководствуясь собственными убеждениями, избирать или не избирать конкретных лиц в качестве представителей народа в выборные органы государственной власти и местного самоуправления, так и с самим институтом свободных выборов. Исходя из этого федеральный законодатель при регламентации порядка определения результатов выборов предусмотрел в Федеральном законе от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" позицию в избирательном бюллетене "голосование против всех" (пункт 8 статьи 63) и, соответственно, публично-правовые последствия отказа избирателей поддержать участвующих в выборах кандидатов (подпункт "б" пункта 2 статьи 70).

По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 17 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, могут вступать между собой в известное противоречие, поскольку интересы отдельных избирателей, которыми предопределяется их волеизъявление в процессе выборов, в том числе путем голосования "против всех кандидатов", не всегда совпадают с публичным интересом формирования органов публичной власти. На уровне конституционно-правового статуса личности это, с одной стороны, право каждого гражданина принимать участие в избрании представителей народа в выборных органах публичной власти и быть избранным в качестве такого представителя, а с другой - право каждого гражданина по своему усмотрению отказываться в доверии некоторым или всем участвующим в выборах кандидатам; на уровне же института выборов в целом это - формирование органов публичной власти, их представительный и легитимный характер.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 10 июня 1998 года № 17-П, факт негативного отношения большинства избирателей ко всем кандидатам, подтвержденный голосованием "против всех кандидатов" большим числом избирателей, чем проголосовало за набравшего большинство голосов кандидата, означает, что и данный кандидат не получил поддержки избирателей, необходимой и достаточной для обеспечения подлинного представительства народа, которое согласно статье 3 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации должно быть результатом свободных выборов. Следовательно, такой кандидат в условиях действующего правового регулирования не может быть признан избранным.

4. Особенности законодательной регламентации порядка определения результатов выборов в органы местного самоуправления предопределяются установленным Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и обуславливаются необходимостью соблюдения конституционных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации.

4.1. Обязанность принимать законодательные и иные меры в целях обеспечения демократических свободных и периодических выборов в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми обязательствами Российской Федерации возлагается на Российскую Федерацию и ее субъекты исходя из закрепленного Конституцией Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73) и конкретизированного федеральными законами разграничения между ними

предметов ведения и полномочий.

Конституция Российской Федерации относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "в"), а защиту прав и свобод человека и гражданина - к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "б" части 1). В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся также вопросы установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции Российской Федерации). Из этого следует, что гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов в силу статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Поскольку отказ в доверии всем кандидатам, включенным в избирательный бюллетень, является элементом субъективного избирательного права, а предусмотренный федеральным законодателем институт голосования против всех кандидатов имеет юридическое значение при признании выборов состоявшимися, субъекты Российской Федерации, по смыслу взаимосвязанных положений статей 71 (пункт "в") и 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации, не вправе принимать законодательные решения, направленные на снижение федеральных гарантий осуществления права граждан Российской Федерации на свободное волеизъявление при голосовании на выборах, включая право голосовать против всех.

4.2. Нормативные положения об основаниях признания выборов несостоявшимися - 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 со статьей 71 (пункт "а") Конституции Российской Федерации, как вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 21 марта 1997 года № 5-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 18 и 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", находятся в ведении Российской Федерации. В силу этого субъекты Российской Федерации не вправе вводить дополнительные основания признания выборов в органы местного самоуправления несостоявшимися помимо тех, которые предусмотрены в исчерпывающем перечне, установленном в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (пункт 2 статьи 70).

Кроме того, согласно подпункту "б" пункта 2 статьи 70 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" выборы признаются не состоявшимися в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), оказывается меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Данное основание признания выборов несостоявшимися носит императивный характер для всех выборов, проводимых по мажоритарной избирательной системе, что исключает возможность конкретизации данного основания законами субъектов Российской Федерации.

4.3. В отличие от нормативных положений об основаниях признания выборов несостоявшимися, принятие которых относится к ведению Российской Федерации, нормативное регулирование порядка определения результатов выборов, признанных состоявшимися, как касающееся защиты прав избирателей, проголосовавших за или против конкретных кандидатов, находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

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 они не относятся к основным гарантиям избирательных прав, т.е. этот вопрос не является предметом данного Федерального закона и может решаться субъектом Российской Федерации. Такой подход отражает федеративные начала избирательной системы в Российской Федерации и не противоречит конституционному принципу равенства при реализации гражданами своих избирательных прав.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации",

депутаты являются представителями народа, а потому граждане, не голосовавшие вообще или голосовавшие, но не за тех кандидатов, которые были избраны, не могут рассматриваться как лишённые своего представительства в соответствующем выборном органе.

В силу данной правовой позиции выборное должностное лицо органа местного самоуправления является представителем и той части избирателей, которые проголосовали на выборах против всех, и должно действовать так же и в их интересах, а эти избиратели вправе участвовать в осуществлении через него местного самоуправления. Кроме того, такие избиратели вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления, в том числе путем контроля за деятельностью выборных должностных лиц местного самоуправления в различных не противоречащих закону формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе").

Поскольку в подпункте "б" пункта 2 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" предусмотрено, что выборы признаются муниципальной избирательной комиссией не состоявшимися в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, нет оснований утверждать, что законодатель Ленинградской области игнорирует мнение избирателей, проголосовавших против всех кандидатов, нарушает их избирательные права. Напротив, их позиция учитывается в соответствии с требованиями Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", касающимися признания выборов состоявшимися.

Следовательно, законодатель Ленинградской области был вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установить - при обязательном предварительном условии признания выборов состоявшимися - порядок определения результатов выборов и число голосов избирателей, необходимое для избрания должностных лиц местного самоуправления, с учетом или без учета голосов, поданных против всех кандидатов.

4.4. Таким образом, абзац первый пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку содержащаяся в нем норма не нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также закрепленные ею избирательные права граждан Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать абзац первый пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" не противоречащим Конституции Российской Федерации.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и в официальных изданиях органов государственной власти Ленинградской области. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий  
судья Конституционного Суда  
Российской Федерации  
Ю.Д.Рудкин

Судьи  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
Н.С.Бондарь  
Г.А.Гаджиев  
А.Л.Кононов  
Л.О.Красавчикова  
А.Я.Слива  
В.Г.Стрекозов  
Б.С.Эбзеев  
В.Г.Ярославцев

№ 17-П

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ  
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ А.Л. КОНОНОВА**

Выводы Конституционного Суда по данному делу представляются необоснованными и необоснованными, а приведенная аргументация не только не опровергает позицию заявителей, но явно противоречит даже тем конституционным принципам и суждениям, которые изложены в самом Постановлении.

Так, Конституционный Суд полагает, что поскольку оспариваемый Закон Ленинградской области аналогично федеральному законодательству учитывает мнение избирателей, проголосовавших против всех, как основание признания в определенных случаях выборов несостоявшимися, то тем самым доказывается, что избирательные права этих лиц не нарушены. Это утверждение, однако, не адекватно предмету жалоб. Никто из заявителей и не оспаривает приведенное положение. Речь идет о другой правовой ситуации и другой норме, которая прямо и однозначно исключает из числа голосов, необходимых для избрания кандидата, избирателей, проголосовавших против всех кандидатов.

В деле заявителей именно это положение привело к тому, что избранным был признан кандидат, реально получивший менее половины голосов всех принявших участие в выборах, то есть не имеющий поддержки большинства. Очевидно, что это не соответствует, по меньшей мере, общепризнанным представлениям о демократических выборах как решению большинства тех, кто свободно и сознательно выразил свою волю. То, что голоса "против всех" учитываются в одной ситуации, вовсе не оправдывает и не восполняет того, что они исключаются в другом, гораздо более важном для избирателя и для самого смысла выборов случае - при подведении итоговых результатов голосования и определении избранного кандидата.

В Постановлении Конституционного Суда неоднократно и настойчиво подчеркивается публичный характер института выборов. При этом возникает опасность поглощения субъективного избирательного права "публичным интересом формирования органов публичной власти". Явный намек на подобное предпочтение в свете принятого Конституционным Судом решения содержится в утверждениях о том, что частные и публичные ценности могут не совпадать и вступать между собой в известное противоречие. Вообще-то принцип законодательного разрешения подобных конфликтов прав и ценностей содержится в Конституции Российской Федерации (в частности, в статьях 2, 3, 15 (часть 4), 17, 18, 32, 55). Однако Конституционный Суд не обратился к их анализу, поскольку не считает положения оспариваемого Закона об исключении голосов "против всех" при определении победителя на выборах ограничением избирательных прав.

Таким образом, публичные цели формирования органа муниципальной власти не могут служить оправданием такого подхода, тем более, казалось бы, что формирование органов государственной региональной и федеральной власти имеет не менее важное значение, однако ни один федеральный закон (о выборах Президента, Государственной Думы, о гарантиях избирательных прав) подобных правил подведения итогов выборов ни для федерального, ни для регионального уровня власти не содержит.

В данной позиции Конституционного Суда подспудно звучит возникшая при обсуждении решения оценка голосования "против всех" как деструктивного отрицания, анархистского протеста и т.п. порицаемого поведения избирателей. Кроме сомнительности подобных утверждений с политической или моральной точек зрения, они представляются совершенно недопустимыми в сфере права, поскольку абсолютно противоречат конституционно закрепленной свободе волеизъявления выбора и выражения собственного мнения, которые неразрывно связаны с избирательным правом. Государство и законодатель не должны контролировать, а тем более оценивать или осуждать мотивы, которыми руководствуется субъект, осуществляя свое право выбора.

Конституционная оценка формы голосования "против всех" уже была дана судом в Постановлении от 10 июня 1998 года, цитируемом частично и в решении по настоящему делу. В этом Постановлении суд, опираясь на принцип свободы выборов (статья 3, часть 3, Конституции Российской Федерации), обосновал право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования: не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в бюллетень кандидатов. Такое волеизъявление означает в условиях свободных выборов не безразличное, как полагает заявитель (Совет Федерации), а негативное отношение избирателей ко всем зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу кандидатам. Его конституционно-правовой смысл заключается в том, что таким кандидатам отказывается в праве представлять народ в выборных органах публичной власти. При этом выборы как способ выявления воли народа и формирования соответствующих легитимных органов государственной власти и местного самоуправления, от его имени осуществляющих публичную власть, основаны на приоритете воли большинства избирателей, принявших участие в голосовании.

Фактически уже в указанном Постановлении Конституционный Суд выразил исчерпывающе свою позицию, в полной мере распространяемую и на оценку нормы, оспариваемой в настоящем деле, а именно выводы о конституционной обоснованности и правомерности формы голосования "против всех", о равенстве голосов избирателей независимо от формы выражения их воли, об универсальности и обязательности этой позиции для выборов всех уровней публичной власти, включая местное самоуправление, о необходимости учета всех голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в том числе проголосовавших против всех кандидатов. Опровергая утверждение Совета Федерации о том, что суть выборов - это голосование только за или против каждого конкретного кандидата, Конституционный Суд указал, что смысл принципа прямого избирательного права состоит не в этом, а в том, что избиратель осуществляет свое волеизъявление непосредственно. Не удивительно, что все эти позиции выпали из аргументации решения по настоящему делу, поскольку оно им прямо противоречит и эти противоречия не получили своего обоснования.

Ошибочным представляется и суждение о том, что оспариваемое положение Закона, регулирующее правила признания кандидата избранным, не относится якобы к числу основных гарантий избирательных прав и поэтому лежит всецело в сфере компетенции субъекта Российской Федерации. Как уже отмечалось, форма голосования против всех кандидатов имеет одинаковую правовую природу и одинаковый смысл для выборов всех уровней, включая муниципальный. Поэтому не может существовать каких-либо особенностей регламентирования этой формы голосования на региональном уровне.

Очевидно, что право выбора не ограничивается только формальной возможностью проставить "галочку" в избирательном бюллетене. Этот голос, выраженный в любой легальной форме, должен иметь определенный вес и юридическую силу, влиять наравне с другими на результаты выборов, иначе право избирать теряет свое содержание. Конституционный Суд справедливо отмечает в своем решении, что гарантии избирательных прав устанавливаются федеральными законами и что субъекты Российской Федерации не вправе принимать решения, направленные на снижение федеральных гарантий осуществления права голосовать "против всех". Трудно представить, что вопрос, составляющий, по сути, основной смысл выборов - будет ли учтено волеизъявление избирателя при определении победителя - не относится к числу основных и, добавим, конституционных гарантий избирательных прав.

Между тем оспариваемое положение Закона Ленинградской области не только обесмыслило участие в выборах избирателей, проголосовавших против всех кандидатов, поскольку исключило их голос из числа голосов, необходимых для избрания кандидата, но и фактически приравнивало их к тем, кто вообще не пришел на избирательные участки. Слабым утешением для них звучит утверждение Конституционного Суда (сделанное, правда, по иному поводу) о том, что граждане, не голосовавшие вообще или голосовавшие, но не за тех кандидатов, которые были избраны, не могут рассматриваться как лишённые своего представительства. При буквальном понимании для этого выборы вроде бы не нужны вообще, так как любое назначенное должностное лицо должно считаться *ex officio* представителем интересов всех граждан.

Наконец, Конституционный Суд без всякого объяснения отвергает совершенно очевидный тезис заявителей о дискриминации оспариваемой нормой прав избирателей, голосовавших против всех кандидатов. Равенство избирательных прав так, как оно установлено Конституцией Российской

Федерации, международными пактами и конвенциями о правах человека и отражено в прежних решениях Конституционного Суда, предполагает, в частности для данного случая, что каждый избиратель имеет один голос, что голос одного избирателя равен голосу другого, что голоса "за" и "против" равносильны, что голосование против каждого конкретного кандидата имеет такую же юридическую значимость, как голосование против всех. В противном случае избиратель, которого не устраивает ни один из зарегистрированных кандидатов, лишается возможности выразить свою волю адекватным образом, а выборы сводятся лишь к процедуре голосования за каждого конкретного кандидата, что соответственно означает "и против других". Такое ограниченное понимание выборов было опровергнуто Конституционным Судом в Постановлении от 10 июня 1998 года.

Допуск к окончательному подведению итогов и определению победившего кандидата не всех голосов избирателей, принявших участие в выборах, а лишь тех, кто голосовал за конкретного кандидата из предложенного списка, и исключение из всех проголосовавших числа голосов против всех кандидатов явным образом дискриминирует этих избирателей по форме голосования, которая, кстати, признана самим законодателем юридически возможной и допустимой.

Таким образом, оспариваемое положение Закона Ленинградской области противоречит, по крайней мере, положениям статей 1 (часть 1), 2, 3 (часть 3), 17 (часть 1), 19 (части 1, 2) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

**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.

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-Моэн (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-Моэн и Клерфейрт 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 отражается 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

привлекать 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.