



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волчева Евгения Георгиевича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 4, пунктом 2 статьи 16, пунктами 4 и 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пунктами 1 и 2 статьи 5, пунктами 2 и 6 статьи 16 Уставного закона Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы», пунктами 1 и 4 статьи 5, пунктами 1, 2 и 6 статьи 11 Закона Калининградской области «О муниципальных выборах в Калининградской области»

город Санкт-Петербург

8 декабря 2011 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина Е.Г.Волчева,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Е.Г.Волчев оспаривает конституционность ряда положений

Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающих, что:

активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа (пункт 4 статьи 4);

регистрация (учет) избирателей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа; основанием для регистрации (учета) избирателей на территории муниципального образования является факт нахождения места жительства (в отношении вынужденных переселенцев – факт временного пребывания) избирателей на соответствующей территории; указанный факт устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (пункт 2 статьи 16);

основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных законом, – факт временного пребывания гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права) либо наличие у гражданина открепительного удостоверения; факт нахождения места жительства или временного пребывания гражданина на территории определенного избирательного участка устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, – другими уполномоченными на то органами, организациями и должностными лицами (пункт 4 статьи 17);

законом может быть предусмотрено, что избиратели, не имеющие регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, решением участковой комиссии могут быть включены в список избирателей на избирательном участке, образованном или определенном решением вышестоящей комиссии для проведения голосования этих избирателей, по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию не позднее чем в день голосования (пункт 17 статьи 17).

Заявитель также подвергает сомнению конституционность пунктов 1 и 2 статьи 5, пунктов 2 и 6 статьи 16 Уставного закона Калининградской области от 29 сентября 2010 года № 497 «О выборах депутатов Калининградской областной Думы» и пунктов 1 и 4 статьи 5, пунктов 1, 2 и 6 статьи 11 Закона Калининградской области от 18 марта 2008 года № 231 «О муниципальных выборах в Калининградской области», которые воспроизводят оспариваемые им положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» применительно к проводимым на территории данного субъекта Российской Федерации выборам депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти и представительных органов муниципальных образований.

Как следует из представленных материалов, Е.Г.Волчев, проживающий в городе Калининграде и не имеющий регистрации по месту жительства, 13 марта 2011 года обратился в участковую избирательную комиссию № 289 города Калининграда для участия в голосовании на проходивших в этот день выборах депутатов Калининградской областной Думы и окружного Совета депутатов города Калининграда. В обоснование наличия активного избирательного права и необходимости включения в списки избирателей им были представлены паспорт гражданина Российской Федерации, в котором отсутствовали сведения о регистрации по месту жительства, и свидетельство о временной регистрации с 16 декабря 2010 года по 16 декабря 2011 года по месту пребывания по адресу, находящемуся в границах избирательного участка № 289.

Председатель участковой избирательной комиссии № 289 отказал ему во включении в список избирателей и реализации активного избирательного права на указанных региональных и муниципальных выборах, сославшись на то, что Е.Г.Волчев не имеет регистрации по месту жительства. Данный отказ был обжалован Е.Г.Волчевым в Калининград – Центральную территориальную избирательную комиссию и Избирательную комиссию Калининградской области, которые своими решениями подтвердили законность действий председателя указанной избирательной комиссии и оставили соответствующие жалобы без удовлетворения.

Решением Центрального районного суда города Калининграда от 12 мая 2011 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Калининградского областного суда от 29 июня 2011 года, Е.Г.Волчеву было отказано в удовлетворении исковых требований о признании незаконными действий председателя участковой избирательной комиссии № 289, решений Калининград – Центральной территориальной избирательной комиссии и Избирательной комиссии Калининградской области и взыскании с ответчиков солидарно компенсации морального вреда в размере 500 000 рублей. При этом выводы о правомерности указанных действий и решений суды мотивировали тем, что согласно федеральным законам и законам Калининградской области активным избирательным правом на проводимых в Калининградской области выборах законодательного (представительного) органа государственной власти и муниципальных выборах обладают только граждане, имеющие регистрацию по месту жительства на соответствующей территории.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения служат основанием для исключения из числа избирателей на региональных и муниципальных выборах в Калининградской области граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, но фактически проживающих на территории, где проводятся соответствующие выборы, что подтверждается наличием у них регистрации по месту пребывания, и тем самым противоречат статьям 2, 4 (часть 2), 15 (части 1, 2 и

4), 17–19, 27, 32 (части 1, 2 и 3), 45 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, а также Международному пакту о гражданских и политических правах (статья 25) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1).

2. По смыслу статей 1, 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им и являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации положений Всеобщей декларации прав человека (статья 21), Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), Европейской хартии местного самоуправления (статья 3) и Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (статья 1), существо и реальное содержание конституционного права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления образует признаваемая и гарантируемая Российской Федерацией как демократическим правовым государством возможность добровольного участия граждан в формировании органов народного представительства на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

При этом всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый гражданин Российской Федерации имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а государство может и, по сути, должно определять порядок и условия реализации активного и пассивного избирательного права с учетом того, что непосредственно Конституцией Российской Федерации (статья 32, часть 3) в обладании данным конституционным правом отказано только гражданам, признанным судом недееспособными, а также содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда.

Осуществляя на основании статей 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации соответствующее

правовое регулирование, федеральный законодатель должен обеспечивать соблюдение конституционных принципов и норм, в том числе относящихся к условиям и пределам допустимых ограничений прав и свобод граждан, и не вправе отменять или умалять право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, представляющее собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина в демократическом обществе и призванное обеспечить каждому гражданину на основе принципа равенства без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право быть полноправным субъектом народовластия и осуществлять его совместно с другими гражданами Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 11 июня 2002 года № 10-П, от 9 ноября 2009 года № 16-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 7 июля 2011 года № 15-П и др.).

3. Законодательной основой регулирования отношений, связанных с реализацией конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», имеющий прямое действие и подлежащий применению на всей территории Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 1).

В соответствии с данным Федеральным законом гражданин участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (пункт 1 статьи 3); право избирать имеет гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет (пункт 1 статьи 4); избирателем, т.е. гражданином, обладающим активным избирательным правом, является совершеннолетний гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа (подпункт 18 статьи 2; пункт 4 статьи 4); гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, включается в список избирателей только на одном избирательном участке (пункт 10 статьи 17).

Применительно к участию граждан в выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления это означает, что каждый гражданин, проживающий на территории, где проводятся такие выборы, признается избирателем и имеет право проголосовать на них в том избирательном округе, где расположено место его жительства, и только на одном из избирательных участков, образованных в данном округе.

Такое законодательное регулирование активного избирательного права обусловлено необходимостью обеспечения устойчивой взаимосвязи избираемых органов государственной и муниципальной власти с населением соответствующего публично-правового образования, способствует ответственному волеизъявлению избирателей на выборах и само по себе не может служить основанием для исключения гражданина, проживающего на территории, где проводятся выборы, из числа избирателей и лишения его возможности голосования.

3.1. Регистрация (учет) избирателей в Российской Федерации, которой подлежат все граждане, обладающие активным избирательным правом, осуществляется в соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Положением о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации (утверждено постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 ноября 1997 года № 134/973-П). Целями такой регистрации (учета) являются идентификация граждан в качестве избирателей, участников референдума применительно к соответствующей территории, формирование сведений об избирателях, участниках референдума и обеспечение установления численности избирателей, участников референдума на территории муниципального образования, субъекта Российской Федерации, Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации.

Согласно пункту 2 статьи 16 названного Федерального закона и пункту 2.4 Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации гражданин включается в число избирателей, участников референдума на соответствующей территории в связи с регистрацией органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев – по месту временного пребывания) на этой территории. Персональные сведения о гражданах, включенных в число избирателей, участников референдума, образуют базу данных Регистра избирателей, участников референдума и в соответствии с пунктом 5.2 названного Положения используются при подготовке списков избирателей.

Основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства (в случаях, предусмотренных законом, – факт временного пребывания) на территории этого участка либо наличие у гражданина открепительного удостоверения. При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» данный факт устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3.2. Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», статья 3 которого устанавливает, что территориальный регистрационный учет вводится в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а

также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом (часть первая); граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации (часть вторая).

Соблюдение гражданами правил регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства позволяет без каких-либо осложнений определить жилое помещение, с которым они связывают реализацию своего права на свободу выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, и тем самым препятствует возникновению ситуаций, затрудняющих достоверное установление места жительства (пребывания) граждан и, как следствие, осуществление принадлежащих им прав и свобод и возложенных на них обязанностей.

За неисполнение требований регистрационного учета граждане несут ответственность в соответствии со статьей 10 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Вместе с тем нарушение правил регистрации само по себе не должно влечь за собой таких последствий, которые затрагивали бы содержание конституционных прав и свобод граждан и (или) создавали бы непреодолимые препятствия для их реализации.

Соответственно, отсутствие у совершеннолетнего гражданина регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации не означает утрату им активного избирательного права, не может служить безусловным основанием для невключения его в списки избирателей в том избирательном округе и на том избирательном участке, в границах которых он фактически проживает, и отказа в голосовании на выборах, в том числе в

законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Если гражданин по тем или иным причинам не исполнил возложенную на него обязанность регистрации по месту жительства и, как следствие, не был включен в список избирателей, он в соответствии с пунктом 16 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вправе обратиться в участковую избирательную комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, которая в течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования обязана проверить сообщенные им сведения и представленные документы, в том числе о регистрации по месту пребывания, и внести его в список избирателей либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения. Решение участковой избирательной комиссии об отказе во включении в список избирателей может быть обжаловано гражданином в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования – немедленно. При этом в случае принятия решения об удовлетворении жалобы (заявления) участковой избирательной комиссией должно быть немедленно произведено соответствующее исправление в списке избирателей.

На такой подход к регистрации (учету) избирателей и составлению списков избирателей ориентируют избирательные комиссии и суды не только федеральное законодательство, но и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, нормы которой (статья 2; подпункт «д» пункта 2 статьи 19) возлагают на Российскую Федерацию, равно как и на другие государства-участники, обязательство гарантировать каждому гражданину, достигшему установленного возраста, право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного

самоуправления и осуществлять регистрацию (учет) избирателей на основе законодательно определенной недискриминационной и действенной процедуры, предусматривающей такие параметры регистрации (учета), как возраст, гражданство, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина. Это, по существу, означает недопустимость закрепления в национальном законодательстве каких-либо иных условий, препятствующих участию в выборах лиц, обладающих активным избирательным правом.

3.3. Подтверждением того, что граждане, не имеющие регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, вправе участвовать в выборах в качестве избирателей, является и положение пункта 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому законом может быть предусмотрено, что такие граждане решением участковой избирательной комиссии могут быть включены в список избирателей на избирательном участке, образованном или определенном решением вышестоящей избирательной комиссии для голосования этих избирателей, по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию не позднее чем в день голосования.

Из приведенного законоположения следует, что федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации, регулирующим подготовку и проведение конкретных видов выборов, в качестве дополнительной гарантии избирательных прав граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, может закрепляться необходимость образования или определения избирательных участков, специально предназначенных для организации голосования этой категории избирателей.

По смыслу статей 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации и в силу прямого указания Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункт 3 статьи 1), установление законами субъектов Российской Федерации дополнительных гарантий избирательных

прав граждан не является обязанностью органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, а потому они вправе воздержаться от реализации полномочия, предоставленного им пунктом 17 статьи 17 данного Федерального закона. Однако отсутствие в законе субъекта Российской Федерации положений об образовании или определении избирательных участков для проведения голосования граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации (как это имело место на выборах депутатов Калининградской областной Думы и окружного Совета депутатов города Калининграда 13 марта 2011 года), не может служить препятствием для включения таких граждан в списки избирателей для голосования на тех избирательных участках, в границах которых расположено их место жительства, в случае, если проживание на соответствующей территории подтверждается регистрацией по месту пребывания.

4. Таким образом, оспариваемые заявителем положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в системе действующего правового регулирования не препятствуют гражданам, не имеющим регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, но проживающим на территории, где проводятся соответствующие выборы, что подтверждается наличием у них регистрации по месту пребывания, участвовать в качестве избирателей в голосовании на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и тем самым не нарушают конституционные права и свободы заявителя.

Поскольку положения Уставного закона Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы» и Закона Калининградской области «О муниципальных выборах в Калининградской области», конституционность которых также оспаривается в жалобе Е.Г.Волчева, воспроизводят оспариваемые им положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации», они тоже не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права.

Данным выводом не подвергается сомнению полномочие законодателя внести изменения в порядок регистрации (учета) избирателей и составления списка избирателей, а также установить необходимые гарантии, исключающие возможность неоднократного голосования граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, на одних и тех же региональных и муниципальных выборах или иного злоупотребления с их стороны активным избирательным правом вопреки требованиям статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Оценка же законности действий и решений избирательных комиссий и судов общей юрисдикции предполагает исследование фактических обстоятельств конкретного дела заявителя и к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она закреплена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волчева Евгения Георгиевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 1794-О-О