



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Вячеслава Константиновича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области»

город Санкт-Петербург

14 января 2014 года

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

заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина В.К.Иванова,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.К.Иванов оспаривает конституционность Закона Новгородской области от 30 мая 2012 года № 75-ОЗ «О выборах Губернатора Новгородской области», не предусматривающего самовыдвижение в качестве способа выдвижения кандидатов на должность губернатора Новгородской области.

Как следует из представленных материалов, В.К.Иванову, обратившемуся 24 июля 2012 года в Избирательную комиссию Новгородской области с заявлением о выдвижении кандидатом на должность губернатора Новгородской области в порядке самовыдвижения, было сообщено, что Закон Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области» предусматривает выдвижение кандидатов только политическими партиями, их региональными отделениями и что для регистрации его кандидатом нет правовых оснований.

Решением Новгородского областного суда от 7 сентября 2012 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 года, В.К.Иванову было отказано в удовлетворении его требования о признании противоречащими федеральному законодательству статей 29 и 30 Закона Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области», как не предусматривающих возможность выдвижения кандидатов на должность губернатора Новгородской области в порядке самовыдвижения. При принятии такого решения суды исходили из того, что действующее федеральное законодательство не предопределяет необходимость установления на уровне субъектов Российской Федерации возможности выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке самовыдвижения и относит решение этого вопроса к дискреции самих субъектов Российской Федерации.

По мнению заявителя, отсутствие в Законе Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области» положений, предусматривающих выдвижение кандидатов на должность губернатора Новгородской области в порядке самовыдвижения, необоснованно ограничивает пассивное избирательное право граждан и, кроме того, данный Закон, как не содержащий ни четкого механизма обращения лиц, желающих баллотироваться на должность губернатора Новгородской области, в

политическую партию с соответствующим заявлением, ни процедур одобрения его политической партией или отказа в поддержке самовыдвижения, ставит граждан в неравное положение. В силу этого заявитель просит признать данный Закон, а фактически положения его статей 29 и 30, противоречащим статьям 19 и 32 Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

2.1. Закон Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области» был принят законодателем Новгородской области в соответствии с полномочиями, предоставленными субъекту Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по вопросу, получившему свое содержательное урегулирование в федеральном законодательстве, в рамках действующего порядка проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Так, согласно абзацу третьему пункта 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями; политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии; законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Аналогичное положение содержится в пункте 2 статьи 32 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации», также закрепляющем право субъекта Российской Федерации своим законом установить возможность самовыдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Тем самым федеральный законодатель при определении порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предусмотрел право субъектов Российской Федерации расширить перечень способов выдвижения кандидатов на указанную должность, включив в него самовыдвижение, причем решение этого вопроса субъектом Российской Федерации какими-либо специальными требованиями непосредственно не обусловлено. Такой подход отражает тенденцию укрепления федеративных начал организации избирательной системы в Российской Федерации и дискрецию, предоставленную субъектам Российской Федерации при установлении конкретного способа замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), имея в виду, что в настоящее время замещение этой должности может производиться как путем избрания кандидата непосредственно гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, так и путем избрания его депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном федеральным законом порядке (пункты 3 и 3<sup>2</sup> статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Использованная федеральным законодателем модель правового регулирования, предполагающая самостоятельную оценку законодателем субъекта Российской Федерации возможности установления дополнительных гарантий участия граждан в выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), направлена на то, чтобы применяемый в субъектах Российской Федерации выборный порядок замещения соответствующей должности был, по возможности, согласован с реальными политико-правовыми условиями того или иного региона, учитывал уровень развития в нем партийной системы и иные значимые обстоятельства.

2.2. При решении вопроса о принятии жалобы В.К.Иванова к рассмотрению Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что оспариваемое заявителем правовое регулирование должно оцениваться в контексте реализованных федеральным законодателем комплексных мер по развитию российской политической системы, включая упрощение порядка создания политических партий и отмену для всех без исключения политических партий требования обязательного сбора подписей избирателей для регистрации кандидатов на выборах, кроме выборов Президента Российской Федерации. Принимая во внимание эти нормативные изменения, конкретизирующие гарантии конституционных принципов политического многообразия и многопартийности, Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для вывода о том, что само по себе отсутствие в избирательном законодательстве субъекта Российской Федерации положений о выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке самовыдвижения препятствует эффективной реализации гражданами права на участие в соответствующих выборах в

качестве кандидатов иным способом – посредством выдвижения кандидатов политическими партиями как из числа своих членов, так и из числа лиц, не являющихся членами этой или иной политической партии.

Конституционный Суд Российской Федерации учитывает также ранее выраженную им правовую позицию, согласно которой право принимать участие в прямых выборах указанного должностного лица и быть избранным на эту должность не является необходимым элементом ни конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, ни иных конституционных прав; оно устанавливается федеральным законодателем в рамках регулирования порядка формирования органов государственной власти в качестве составной части конституционно-правового института организации органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и, следовательно, производно от организации государственной власти в субъекте Российской Федерации и предопределяется порядком замещения указанной должности, который устанавливался федеральным законом в соответствии с Конституцией Российской Федерации; следовательно, возможно законодательное установление различных способов замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в том числе в зависимости от социально-исторического контекста, и, соответственно, возможность различных форм участия в этой процедуре как субъектов публичной власти, в частности Президента Российской Федерации и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, так и граждан Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации указал, что конкретные способы замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обязательно должны совпадать с теми, которые применяются в отношении соответствующих (сходных с ними) федеральных органов

государственной власти, и федеральный законодатель – в силу имеющейся у него свободы усмотрения – не связан при определении порядка замещения указанной должности и тем самым конкретными нормативно-правовыми оснований и форм реализации гражданами Российской Федерации их права участвовать в управлении делами государства необходимостью ограничиваться воспроизведением нормативных правил, действующих в рамках процедур, которые применяются при формировании на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании законодательных (представительных) и иных органов публичной власти (постановления от 21 декабря 2005 года № 13-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П).

По смыслу изложенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, право граждан участвовать в процедуре замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) путем выдвижения кандидата на эту должность в порядке самовыдвижения из Конституции Российской Федерации не вытекает, а потому и отсутствие у гражданина такой возможности не свидетельствует о нарушении каких-либо его конституционных прав и свобод.

Что касается доводов заявителя относительно отсутствия в оспариваемом им Законе четкого механизма обращения желающих баллотироваться на должность губернатора Новгородской области в политические партии, а также процедуры получения одобрения или отказа в поддержке самовыдвижения политической партией, то они не могут быть приняты Конституционным Судом Российской Федерации во внимание, поскольку, как свидетельствуют материалы по конкретному делу В.К.Иванова, своим правом на обращение в какую-либо политическую партию с целью его выдвижения кандидатом на должность губернатора Новгородской области он не воспользовался.

2.3. Как следует из статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения применены в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации. Несоблюдение данных условий в силу статьи 43 названного Федерального конституционного закона является основанием для отказа в принятии жалобы к рассмотрению.

Поскольку жалоба В.К.Иванова указанным требованиям не отвечает, она не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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 Иванова Вячеслава Константиновича, 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 на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 7-О

### **Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации**

**С.Д.Князева**

Если в известной степени отвлечься от всех конкретных нюансов жалобы гражданина В.К.Иванова, оспаривающего конституционность положений Закона Новгородской области от 30 мая 2012 года № 75-ОЗ «О выборах Губернатора Новгородской области» по мотивам отсутствия в них правила о возможности самовыдвижения граждан в качестве кандидата на должность главы региона, то нельзя не увидеть, что, по сути, в данном обращении ставится вопрос о конституционном объеме (содержании) избирательных прав российских граждан на губернаторских выборах, а также пределах и условиях их ограничения законодательной властью.

Ни статья 3 (часть 3), ни статья 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации непосредственно не предусматривают права граждан принимать участие в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и быть избранными на эту должность. Соответственно, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, не исключается – в зависимости от социально-исторического контекста – законодательное установление различных способов замещения должности губернатора субъекта Российской Федерации.

Федерации и, как следствие, возможность различных форм участия в этой процедуре граждан Российской Федерации.

Конституционно-правовая природа института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обуславливает возможность наделения гражданина Российской Федерации полномочиями главы субъекта Российской Федерации не обязательно только посредством прямых выборов населением субъекта Российской Федерации. Поэтому и право избирать и быть избранными на должность губернатора не является необходимым элементом электорально-правового статуса граждан, в связи с чем исключение их участия в замещении данной должности посредством наделения конкретного лица соответствующими полномочиями не может рассматриваться как нарушение статей 32 и 55 Конституции Российской Федерации (постановления от 21 декабря 2005 года № 13-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П).

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу и не вызывают никаких возражений. Однако они не дают оснований полагать, что Конституция Российской Федерации допускает произвольное обращение с правом граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти в случае замещения должности главы субъекта Российской Федерации путем выборов, проводимых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Когда законодатель отдает предпочтение выборному варианту замещения губернаторской должности, то в соответствии с требованиями статей 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации гражданам должно быть гарантировано право избирать и быть избранными, а его ограничение может иметь место лишь в конституционно значимых целях.

То обстоятельство, что выбор вида избирательной системы, применяемой на губернаторских выборах, и правовое регулирование соответствующих процедур, являясь вопросом политической

целесообразности, относится к полномочиям законодателя, обладающего достаточно широкой дискрецией (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 1995 года № 77-О), не освобождает его от конституционной обязанности устанавливать такое регулирование в этой области, которое надлежащим образом обеспечивало бы избирательные права граждан и легитимацию высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Не случайно в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Союза Независимых Государств (статья 1, пункт 3) специально обращается внимание на то, что законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничение избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер. С этим согласуются и Руководящие принципы относительно выборов (приняты Венецианской комиссией на 51-й пленарной сессии, Венеция, 5–6 июля 2002 года), согласно которым при условии соблюдения таких общеевропейских принципов в области выборов, как всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право, может выбираться любая избирательная система (статья 4).

Закрепляя правила организации и проведения губернаторских выборов, законодатель (как федеральный, так и региональный) не может не учитывать, что предусмотренное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления как одно из неотчуждаемых гражданских политических прав является, по своей юридической природе, индивидуальным (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 года № 9-П, от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 9 ноября 2009 года № 16-П и др.). Следовательно, как это вытекает из смысла правовой позиции Конституционного Суда Российской

Федерации, сформулированной в Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П, при проведении любых выборов гражданам должно быть предоставлено право лично участвовать в выдвижении кандидатов, поскольку оно, безусловно, входит в нормативное содержание избирательных прав.

В реализации избирательных прав граждан – и это многократно констатировалось Конституционным Судом Российской Федерации – существенную роль играют политические партии, выступающие в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы (постановления от 1 февраля 2005 года № 1-П, от 9 ноября 2009 года № 16-П, от 28 февраля 2012 года № 4-П, от 19 декабря 2013 года № 28-П и др.). Но при всей значимости политических партий как коллективных участников избирательного процесса они все же не могут претендовать на монопольное положение в вопросах, связанных с подбором и выдвижением кандидатов на выборные должности.

Не стоит забывать, что избирательные права обладают не только конституционной самоценностью, но и входят в нормативное содержание права граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (Конституция Российской Федерации, статья 32, часть 1). В силу этого всему корпусу избирателей, включая и ту его часть, которая – руководствуясь теми или иными убеждениями (взглядами) – предпочитает беспартийное состояние (положение), должна быть предоставлена возможность выдвижения своих представителей в избираемые на основе прямых выборов органы государственной и муниципальной власти. В противном случае конституционное признание единственным источником власти в Российской Федерации ее многонационального народа, а высшим выражением народовластия – наряду с референдумом – свободных выборов (статья 3, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации) окажется под вопросом.

Аналогичная интерпретация существа избирательных прав – хотя и применительно к выборам органов законодательной власти – характерна и для практики Европейского Суда по правам человека. Так, в ряде своих решений он последовательно придерживается тезиса о том, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод имеет не только «институционное» значение, но и имплицитно признает в качестве субъективных избирательных прав «право голоса» и «право выдвигать свою кандидатуру на выборах» (постановления от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Klerfayt) против Бельгии», от 1 июля 1997 года по делу «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции» и др.).

Являющаяся в соответствии со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств также исходит из того, что при подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства (статья 9, пункт 2). Одновременно проведение подлинных и справедливых выборов не мыслится без признания за гражданами возможности выдвигать свою кандидатуру на выборах независимо от членства в политических партиях или иных общественных объединениях. Наглядным подтверждением тому могут служить требования данной Конвенции, согласно которым каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах (статья 3, пункт 4); кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения (статья 10, пункт 3).

Необходимость признания за гражданами права добиваться выдвижения своей кандидатуры на выборах зафиксирована и в Документе

Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 года), из статьи 7.2 которого следует, что воля народа только тогда будет служить основой власти правительства, когда государства уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации.

Еще более определенно право граждан инициировать выдвижение своей кандидатуры на выборах находит подтверждение в принятом Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании Положении о правовом регулировании деятельности политических партий (Венеция, 15–16 октября 2010 года). В нем особо подчеркивается, что, даже несмотря на то, что одной из основных функций политических партий является выдвижение кандидатов на выборах с целью завоевания и осуществления политической власти, тем не менее участие того или иного лица в выборах в качестве кандидата от политической партии является выражением его личного права быть избранным, вследствие чего законы должны закреплять за гражданином личное право баллотироваться на выборах (статья 126).

Изложенное, как представляется, позволяет сделать вывод, что из Конституции Российской Федерации, ее статей 3 (часть 3), 13 (части 1 и 2), 15 (часть 4), 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 1), и корреспондирующих им положений упомянутых международно-правовых документов, в том числе являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, вытекает право российских граждан в личном качестве добиваться выдвижения своей кандидатуры на любых выборах, проводимых на основе принципов всеобщего, равного, свободного, тайного и прямого избирательного права.

Наличие у всех граждан, обладающих пассивным избирательным правом, потенциальной возможности инициировать выдвижение своей кандидатуры без принятия соответствующих решений политическими партиями в равной мере отвечает интересам и беспартийных, и членов, в особенности рядовых, политических партий. Не остаются «в накладе» и

избиратели, поскольку при такой трактовке субъективных избирательных прав они по существу могут реализовать свое электоральное волеизъявление в формате, не исключающем наряду с голосованием за партийных выдвиженцев альтернативы в виде возможности избрания независимых кандидатов.

Естественно, что формы индивидуальной – не сопряженной с партийной поддержкой – реализации гражданами права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления не могут быть сведены к институту самовыдвижения. Накопленный опыт законодательного регулирования избирательных процедур – и не только отечественный – показывает, что право выдвижения «независимых» кандидатов может признаваться непосредственно за избирателями, их группами, собраниями, комитетами и т.п. При оценке соответствующих законоположений принципиальным является понимание того, что выдвижение кандидатур на выборах не может быть уделом одних лишь политических партий. Иное попросту несовместимо с подлинным народовластием, идеологическим и политическим многообразием, демократической сущностью многопартийности и действительным равенством прав граждан.

Вместе с тем это не означает, что возможность самостоятельного, т.е. не связанного с обращением к политическим партиям, участия граждан в выборах в качестве кандидатов имеет абсолютное значение и не подлежит ограничению. Но, осуществляя соответствующее регулирование, 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, призванное обеспечить каждому гражданину на основе принципа равенства без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений реальную способность быть полноправным субъектом народовластия и осуществлять его совместно

с другими российскими гражданами (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 11 июня 2002 года № 10-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 19 декабря 2013 года № 28-П и др.). Подобного подхода к ограничению субъективного права граждан быть избранными, включая возможность выдвигать свою кандидатуру на выборах, придерживается и Европейский Суд по правам человека, полагающий, что, хотя данное право имеет важное значение, оно не абсолютно; поскольку статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод не определяет его в прямо выраженной форме, то существуют возможности для «подразумеваемых ограничений»; при этом такие ограничения не должны затрагивать рассматриваемое право в такой степени, которая касалась бы самой его сущности и лишала эффективности, а сами ограничения могут быть установлены только для достижения законной цели и только на основе соразмерности применяемых средств (постановление от 9 апреля 2002 года по делу «Подколзина (Podkolzina) против Латвии»).

Именно сквозь призму перечисленных конституционно-конвенционных требований необходимости, пропорциональности, соразмерности и социальной оправданности (справедливости), предъявляемых к ограничению прав и свобод человека и гражданина, и надлежит оценивать отсутствие в оспоренном Законе Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области» процедуры самовыдвижения кандидатов. Понятно и то, что соответствующая оценка невозможна без обращения к целому ряду базовых положений избирательного законодательства.

Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающему общие начала организации и проведения всех видов выборов, граждане, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов; непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения,

выдвижения избирательным объединением; самовыдвижение кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может предусматриваться законом субъекта Российской Федерации (статья 1, пункты 1 и 2; статья 32, пункты 1 и 2). Во взаимосвязи с иными положениями, содержащимися как в данном Федеральном законе, так и в других законодательных актах, это позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, отказ от института самовыдвижения кандидатов в системе действующего правового регулирования избирательных отношений распространяется исключительно на губернаторские выборы. Другие проводимые по правилам мажоритарной или смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы выборы не допускаются законодателем без участия в них кандидатов-самовыдвиженцев независимо от уровня – федерального, регионального, муниципального (территориального и поселенческого) – их проведения.

Во-вторых, невозможность самовыдвижения кандидатов в случае избрания депутатов законодательных органов государственной власти или представительных органов муниципальных образований, все депутатские мандаты в которых замещаются по правилам пропорциональной избирательной системы, объективно обусловлена тем, что соответствующие выборы основаны не на участии в них отдельных кандидатов, а сводятся к конкуренции (соревнованию) между политическими партиями, выдвигаемыми ими списками кандидатов. Очевидно, что при такой конфигурации избирательных кампаний наличие независимых кандидатов (самовыдвиженцев) – вследствие специфических параметров пропорциональной избирательной системы – просто невозможно.

В-третьих, даже применительно к выборам депутатов законодательных (представительных) органов публичной власти, все депутатские мандаты в которых распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями, закон обязательно предусматривает гарантии

права российских граждан, не являющихся членами политических партий, быть избранными депутатами, в том числе посредством личного инициирования включения своей кандидатуры в список кандидатов. Вследствие этого, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П, отсутствие при пропорциональной избирательной системе возможности самовыдвижения не нарушает избирательных прав, поскольку за всеми гражданами – как беспартийными, так и членами политических партий – признается право в установленном законом порядке добиваться своего включения в списки кандидатов.

Что же касается выборов главы субъекта Российской Федерации, то предусмотренное законом изъятие – применительно к таким выборам – из способов выдвижения кандидатов их самовыдвижения выглядит далеко не бесспорным. Действительно, задавшись вопросом, почему российским гражданам может быть отказано в самовыдвижении на губернаторских выборах, найти веские и убедительные аргументы, подтверждающие необходимость и целесообразность такого отказа, непросто.

Например, можно было бы попытаться оправдать используемый законодателем подход к регламентации губернаторских выборов сосредоточением в руках избираемого главы региона значительных полномочий представительного, распорядительного и исполнительного характера, требующим существенных дополнительных гарантий качественного отбора наиболее достойных кандидатов на эту должность, который наилучшим способом в состоянии обеспечить лишь политические партии, как наиболее ответственные и самодостаточные субъекты политического процесса. Но как тогда быть с тем, что самовыдвижение – пусть и с некоторыми оговорками – признается за гражданами на президентских выборах? Неужели возможные «ошибки», порождаемые с допуском к ним кандидатов-самовыдвиженцев, не чреватые еще большими издержками?

Уместно напомнить и о том, что федеральный законодатель вовсе не считает самовыдвижение граждан на выборах глав регионов принципиально неприемлемым. В противном случае он не позволил бы субъектам Российской Федерации по своему усмотрению решать вопрос о возможности самовыдвижения граждан на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, если замещение этой должности осуществляется путем прямых выборов гражданами, проживающими на соответствующей территории.

Может также показаться, что отсутствие права самовыдвижения на губернаторских выборах с конституционно-правовой точки зрения терпимо, если оно – по аналогии с выборами депутатов по пропорциональной избирательной системе – будет компенсировано предоставлением беспартийным гражданам возможности инициировать выдвижение своей кандидатуры от любой политической партии. Однако каким бы, на первый взгляд, ни выглядел привлекательным этот вариант, он все-таки представляется недостаточно весомым. И дело здесь не только в том, что этим все равно не снимается проблема дифференцированного отношения к институту самовыдвижения на выборах Президента Российской Федерации, высших должностных лиц регионов и глав муниципалитетов.

Важнее другое. Ведь самовыдвижение граждан на выборах депутатов законодательных (представительных) органов, проводимых полностью по пропорциональной избирательной системе, невозможно в принципе. Стало быть, и наделение граждан, не являющихся членами политических партий, правом обратиться с предложением о включении своей кандидатуры в список кандидатов в любую политическую партию служит не чем иным, как вынужденной мерой. Причем мерой ограниченной, так как в соответствии с законом количество беспартийных кандидатов, включенных в партийный список, не должно составлять более половины от общего списочного числа кандидатов. И это вполне объяснимо, поскольку доминирование (преобладание) беспартийных кандидатов в партийных списках, не

укладываясь в конституционную логику партийно-политической конкуренции, фактически обесмысливало бы участие партий в выборах. В этой связи нет острой нужды доказывать, что при проведении губернаторских выборов обеспечение права беспартийных граждан на участие в них в качестве кандидатов с помощью гарантирования им возможности постановки перед любой политической партией вопроса о выдвижении своей кандидатуры, т.е. фактически посредством введения своеобразного «партийного фильтра», не снимая вопрос о дискриминации беспартийной части электората, неминуемо сфокусировало бы внимание на соотносимости подобной законодательной «заботы» о субъективных избирательных правах с конституционными стандартами многопартийности.

Таким образом, юридический анализ оснований и последствий отсутствия в Законе Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области» института самовыдвижения кандидатов свидетельствует – в системе действующего правового регулирования – о наличии неопределенности относительно соответствия этого Закона Новгородской области положениям Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 13 (части 1 и 3), 15 (часть 4), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3). Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации имел основания принять жалобу гражданина В.К.Иванова к рассмотрению.

Конечно, гипотетическое признание оспоренного законодательного регулирования неконституционным может повлечь за собой отказ тех или иных субъектов Российской Федерации от прямых выборов губернаторов населением и введение в соответствии с пунктом 3<sup>2</sup> статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» иного порядка замещения этой должности, что, в свою очередь, неизбежно вызовет сокращение масштабов электорального пространства и сужение сферы реализации избирательных прав граждан. Тем не менее даже вероятность

подобной перспективы не должна приводить к забвению того, что конституционная характеристика Российской Федерации как демократического правового государства обязывает, чтобы проводимые в России выборы действительно являлись выборами и не сопровождались необоснованными ограничениями права граждан на участие в них, в том числе посредством самовыдвижения. Иначе не избежать риска, что и сами выборы, и избирательные права граждан могут подвергнуться не имеющим ничего общего с их конституционной демократической природой изменениям.