



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы

город Санкт-Петербург

24 декабря 2012 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, 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, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации группы депутатов Государственной Думы – депутата Государственной Думы В.Г.Соловьева, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации – председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества А.А.Клишаса,

полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – М.В.Гришиной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ в федеральные законы от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были внесены изменения, устанавливающие новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – путем его избрания населением на прямых выборах. Группа депутатов Государственной Думы просит признать не соответствующими Конституции Российской Федерации ряд положений названных федеральных законов, которыми определяются порядок и условия выдвижения и регистрации кандидатов на соответствующую должность, а именно:

абзацы восьмой, девятый, десятый, одиннадцатый и шестнадцатый пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также пункты 17–20 статьи 37 и подпункт «д<sup>1</sup>» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которые в своем нормативном единстве предусматривают в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) необходимость получения поддержки со стороны от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в числе которых должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах их глав, притом что кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех

четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации;

абзац четвертый пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающий право Президента Российской Федерации в определенном им порядке проводить по своей инициативе консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Заявители полагают, что оспариваемое ими законодательное регулирование в части, обязывающей получать поддержку выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) со стороны установленного числа выборных лиц местного самоуправления, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 10, 12, 13 (часть 4), 19 (часть 2), 29 (часть 3), 32 (части 2 и 3), 55 (часть 3), 130 и 132, поскольку вводит необоснованные и чрезмерно жесткие ограничения избирательных прав граждан, не позволяет в условиях значительного преобладания на местном уровне представителей одной из политических партий получить статус зарегистрированного кандидата лицам, выдвинутым от других политических партий или в порядке самовыдвижения, а также возлагает на местное самоуправление не свойственные ему полномочия.

Что касается предоставленного Президенту Российской Федерации права проведения консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной

власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения, то, по мнению заявителей, оно выходит за пределы полномочий Президента Российской Федерации, установленных статьей 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и позволяет ему вмешиваться во внутривнутрипартийные дела; кроме того, неопределенность содержания самого института консультаций создает возможность для его произвольного применения на практике.

Таким образом, исходя из требований статей 3, 36 и 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения, содержащиеся в абзацах восьмом, девятом, десятом, одиннадцатом и шестнадцатом пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пунктах 17–20 статьи 37 и подпункте «д<sup>1</sup>» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которыми регистрация кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), выдвинутого политической партией или в порядке самовыдвижения, ставится в зависимость от получения поддержки установленного законом числа выборных лиц местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации, а также абзац четвертый пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который предоставляет Президенту Российской Федерации право проводить в определенном им порядке по своей инициативе консультации с

политическими партиями, выдвигающими кандидатов на указанную должность, и кандидатами, выдвинутыми на эту должность в порядке самовыдвижения.

2. Конституция Российской Федерации, следуя целям утверждения прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, сохранения исторически сложившегося государственного единства, возрождения суверенной государственности России и утверждения незыблемости ее демократической основы (преамбула), провозглашает Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (статья 1, часть 1).

Закрепляя в развитие этих положений основы конституционного строя Российской Федерации, Конституция Российской Федерации устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно – через референдум и свободные выборы, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1–3), и, исходя из того, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, называет в числе принципов российского федерализма государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (статья 4, часть 1; статья 5, часть 3); при этом в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

В целях обеспечения принципиального единства всей системы публичной власти в Российской Федерации Конституция Российской Федерации относит к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в

соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1; статья 76, часть 2), притом что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти и что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 11, часть 2; статья 77, часть 1).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации гарантируют осуществление публичной власти в различных формах – исходя из признания особенностей ее организации и осуществления на каждом из территориальных уровней, в том числе с учетом специфических характеристик конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований. Вместе с тем Конституция Российской Федерации не определяет непосредственно порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации: как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П, провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти многонационального народа Российской Федерации и закрепляя избирательные права граждан и право на участие в референдуме (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2), Конституция Российской Федерации в то же время не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации.

Тем самым в системе конституционного регулирования организации публичной власти Российской Федерации предполагается, что конкретные способы формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе 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 при необходимости могут на каждом конкретном этапе развития российской государственности подвергаться корректировке.

Такой же позиции придерживается, по существу, Европейский Суд по правам человека, в практике которого требование статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод о проведении с разумной периодичностью свободных выборов органов законодательной власти путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа, интерпретируется как не распространяющееся на иные органы помимо тех, которые подпадают под понятие «орган законодательной власти» (постановление от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии», решение от 25 января 2000 года о приемлемости жалобы «Виктор Черепков против России»).

2.1. Вопросы, связанные с порядком замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на различных этапах государственно-правового развития России, уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, в Постановлении от 18 января 1996 года № 2-П Конституционный Суд Российской Федерации – в рамках реализации принципа разделения государственной власти на законодательную и исполнительную на уровне

субъекта Российской Федерации – признал не соответствующим Конституции Российской Федерации положение Устава (Основного Закона) Алтайского края, предусматривавшее избрание главы администрации Алтайского края как высшего должностного лица данного субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) законодательным органом государственной власти – Алтайским краевым Законодательным Собранием.

Оценивая введенное федеральным законодателем с учетом изменения социально-исторического и правового контекста новое регулирование порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П признал, что модель, предусматривающая участие в данной процедуре и Российской Федерации, и субъекта Российской Федерации – в лице, соответственно, Президента Российской Федерации, предлагающего кандидатуру на эту должность, и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимающего окончательное решение, – в принципиальном плане не расходится с Конституцией Российской Федерации, в том числе с теми ее положениями, которыми предопределяются принципы формирования высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и на которых основаны выраженные им ранее, в том числе в Постановлении от 18 января 1996 года № 2-П, правовые позиции.

Анализируя конституционный статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), его место и роль в системе разделения властей, Конституционный Суд Российской Федерации – исходя из того, что положения Конституции Российской

Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, – пришел к следующим выводам:

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации. В этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъекта Российской Федерации не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

по своему статусу высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – в силу принципа единства системы государственной власти – находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый на всеобщих прямых выборах, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений статей 19 (части 1 и 2), 77 (часть 1), 78 (часть 4) и 80 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. В таком качестве это должностное лицо участвует не только в отношениях на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, реализуя полномочия в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в рамках исключительного ведения субъектов Российской Федерации, но и в отношениях, имеющих общероссийское значение, – в той мере и постольку, в какой и поскольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными

нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти;

выявленная конституционно-правовая природа института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – с учетом того, что, как вытекает из Конституции Российской Федерации, органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются в основном на тех же принципах, что и федеральные, – обуславливает возможность наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обязательно только посредством прямых выборов населением субъекта Российской Федерации;

право принимать участие в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) 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, в связи с чем его исключение из числа правомочий гражданина по участию в процедуре наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может рассматриваться как ограничение конституционного права и тем самым – как нарушение статей 32 и 55 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил вытекающую из Конституции Российской Федерации возможность законодательного установления 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.

2.2. Определяя порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и тем самым конкретные нормативно-правовые основания и формы реализации гражданами Российской Федерации их права участвовать в управлении делами государства, федеральный законодатель – в силу имеющейся у него свободы усмотрения, вытекающей из статей 4 (часть 2), 71 (пункт «а»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, – не связан 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.

Введенный Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) путем его избрания населением на прямых выборах призван заменить собой прежний порядок, при котором наделение

полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) осуществлялось по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Установление такого – выборного – порядка не исключает возможности его конкретизации, в том числе путем введения в правовое регулирование дополнительных правовых институтов в рамках требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

2.3. Конституция Российской Федерации, предоставляя федеральному законодателю определенные дискреционные полномочия в сфере правового регулирования формирования органов публичной власти, связывает их реализацию требованиями согласованности с основами конституционного строя России и недопустимости искажения демократической правовой природы российской государственности.

В частности, при установлении порядка выдвижения и регистрации кандидатов на должности, замещаемые путем выборов, федеральный законодатель, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, вправе предусмотреть специальные предварительные условия, несоблюдение которых позволяет исключить из избирательного процесса лиц, не имеющих достаточной поддержки избирателей; к таким условиям относится необходимость сбора не менее определенного количества подписей в поддержку кандидата на выборную должность, которое не может рассматриваться как ограничивающее избирательные права граждан и нарушающее равенство общественных объединений перед законом (постановления от 17 ноября 1998 года № 26-П и от 11 июня 2002 года № 10-П, определения от 25 марта 1999 года № 32-О, от 6 июля 2010 года № 1087-О-О, от 24 февраля 2011 года № 202-О-О и др.).

Соответственно, законодательно установленные требования не должны использоваться ни в целях создания необоснованных преимуществ кандидатам, представляющим определенную политическую силу, ни для произвольного исключения из избирательного процесса кандидатов, находящихся в оппозиции, – иное нарушало бы принципы демократии, политического многообразия и многопартийности (статья 1; статья 13, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации), из которых следует недопустимость монополизации власти и необходимость существования оппозиции, а также принцип равноправия (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Данный вывод полностью применим к порядку избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), притом что устанавливаемые федеральным законодателем формы (способы) подтверждения поддержки кандидатов на эту должность должны учитывать особенности конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), характер и круг решаемых им публичных задач. В частности, федеральный законодатель вправе – исходя из конституционных основ единства публичной власти в Российской Федерации и объективной необходимости взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые возложена ответственность за обеспечение социального, экономического и иного развития территории субъекта Российской Федерации, а значит, и каждого входящего в его состав муниципального образования (статья 3, части 1 и 2; статья 7, часть 1; статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации), – предусмотреть те или иные формы участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

3. Как следует из Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункт 3 статьи 18), кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями, которые вправе выдвинуть на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии; кроме того, кандидаты могут быть выдвинуты в порядке самовыдвижения, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации; как выдвижение кандидата политической партией, так и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в числе которых должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации, причем кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации; конкретное число лиц, необходимое для поддержки кандидата (в рамках определенного федеральным законодателем коридора – от 5 до 10 процентов), устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в свою очередь, определяет в пунктах 17–20 статьи 37 и подпункте «д<sup>1</sup>» пункта 24 статьи 38 порядок сбора и проверки достоверности подписей, а также

предусматривает, что недостаточное количество достоверных подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представленных для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), является основанием отказа в регистрации кандидата.

Таким образом, будучи этапом избирательного процесса, содержательно сходным с ранее действовавшим механизмом внесения политической партией, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, предложений Президенту Российской Федерации о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), сбор подписей определенного законом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством числа выборных лиц местного самоуправления является обязательным условием регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), выдвинутого как политической партией, так и в порядке самовыдвижения, и как таковой, безусловно, расширяет возможности представительства в этом процессе иных политических сил.

3.1. Вместе с тем участие выборных лиц местного самоуправления – депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации в выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

Российской Федерации) – хотя оно осуществляется в стадии избирательного процесса, предшествующей регистрации кандидата, и сопоставимо по внешним признакам с формами (способами) подтверждения поддержки кандидатов избирателями – имеет иное предназначение.

Поддерживая того или иного кандидата, выборное лицо местного самоуправления действует в качестве, отражающем, прежде всего, факт наличия у него – как облеченного в результате избрания доверием населения муниципального образования – публично-правового статуса, свидетельствующего не только о личных характеристиках, политическом и жизненном опыте выборного лица местного самоуправления, но и о его определенной интегрированности в политическую систему общества (неважно, на стороне власти или системной, действующей парламентскими методами оппозиции). Соответственно, такая поддержка означает в конкретном социально-историческом контексте и признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах решать задачи, относящиеся к компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие региона и составляющих его муниципальных образований.

Что касается введения в рамках процедуры сбора подписей выборных лиц местного самоуправления в поддержку кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) гарантированной доли представительства выборных лиц местного самоуправления от муниципальных районов и городских округов, то оно обусловлено специфическим политико-правовым статусом этих муниципальных образований и их выборных лиц, связанным как с иным, более высокого уровня территориальным масштабом деятельности, так и с характером решаемых задач, в рамках которых наряду с вопросами местного

значения затрагиваются и государственные интересы, что, в свою очередь, требует тесного взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

3.2. Получение поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации при выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может рассматриваться как возложение на местное самоуправление государственных полномочий.

Конституционно-правовой статус местного самоуправления как публично-территориальной самоорганизации населения по месту жительства и особой формы осуществления народом своей власти предполагает, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, что органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями по решению возложенных на местное самоуправление задач, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне. По своей природе местное самоуправление в Российской Федерации как правовом социальном государстве ориентировано прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах территории муниципального образования как территории компактного проживания населения, а также на обеспечение ее социально-экономического развития как элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации.

Принимая решение о привлечении выборных лиц местного самоуправления к участию в процедуре выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти

субъекта Российской Федерации) и предоставляя тем самым местному самоуправлению возможность в соответствующей форме определенным образом влиять на формирование органов государственной власти субъекта Российской Федерации (при этом что эти лица действуют добровольно и в личном качестве и расходы за счет местного бюджета не производятся), федеральный законодатель исходил из наличия в законодательстве различных правовых форм взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в рамках которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации, включая высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обладают финансовыми, организационно-контрольными и иными полномочиями (в частности, часть 2 статьи 18<sup>1</sup>, часть 5 и пункт 2 части 11 статьи 37, части 1, 2<sup>1</sup> и 2<sup>2</sup> статьи 73, часть 1 статьи 74, статья 74<sup>1</sup>, части 2 и 4 статьи 75 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), не ставящими, однако, под сомнение самостоятельность местного самоуправления, как она определена статьями 12, 130 (часть 1) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, которая исходит из признания ценности различных неимперативных форм сотрудничества между этими уровнями публичной власти.

Установление федеральным законодателем организационно-правовых предпосылок персонифицированного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления находящихся на его территории муниципальных образований еще в процессе замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) направлено на достижение их согласованного

функционирования, а также на обеспечение основанного на разграничении предметов ведения и полномочий и на признании самостоятельности местного самоуправления единства функциональных основ организации публичной власти в субъекте Российской Федерации.

Выражение и учет – посредством волеизъявления соответствующих выборных лиц – мнения муниципального сообщества относительно кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), создавая дополнительные условия для надлежащего гарантирования прав граждан, проживающих на данной территории, и прав местного самоуправления, как того требует статья 133 Конституции Российской Федерации, не расходятся с предписаниями ее статьи 12, которая направлена не на отрицание любых форм организационного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, а на исключение решающего участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, подмены органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения.

Введение в правовое регулирование требования получения поддержки именно со стороны депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации (учитывая, что поддержка депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах их глав должна составлять от 5 до 10 процентов от общего объема поддержки кандидата) не является избыточным в действующем механизме выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

Российской Федерации), повышая одновременно интерес к муниципальным выборам, функционированию системы органов местного самоуправления, стимулируя тем самым укрепление демократических основ российской государственности.

3.3. Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации применительно к вопросам, связанным с осуществлением на уровне субъектов Российской Федерации законодательного регулирования в сфере избирательных прав граждан (Постановление от 11 марта 2008 года № 4-П, Определение от 17 июня 2008 года № 436-О-О), соответствующие законы субъектов Российской Федерации выступают в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан, носят вторичный характер и производны от базового правового регулирования, устанавливаемого Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в частности Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; законодатель субъекта Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должен – с учетом особенностей предмета правового регулирования – предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан; при этом он связан требованием статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, в силу которого законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, и во всяком случае не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права; законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более –

устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы.

Приведенная правовая позиция в полной мере распространяется на регулирование, предусмотренное рассматриваемыми положениями федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которые, закрепляя в качестве обязательного условия выдвижения и регистрации кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) поддержку со стороны выборных лиц местного самоуправления, предоставляют субъекту Российской Федерации возможность определять их число в пределах минимального и максимального пороговых значений, установленных на уровне от 5 до 10 процентов.

Это означает, что при определении числа лиц, необходимого для поддержки выдвижения кандидата, субъекты Российской Федерации, руководствуясь конституционными принципами демократии, политического многообразия, многопартийности, а также равенства избирательных прав (статья 1, часть 1; статья 13, части 1 и 3; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), должны исходить из необходимости обеспечения надлежащих гарантий избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на альтернативной основе и в условиях реальной политической конкуренции, в том числе с учетом пункта 33 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому при проведении выборов по единому избирательному округу – что и имеет место на выборах высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – в случае регистрации только одного кандидата проведение выборов должно быть отложено для дополнительного выдвижения кандидатов, т.е. проведение выборов (если только речь идет не о повторном голосовании) при наличии только одного зарегистрированного кандидата не допускается. Оговорка, исключая применение данного правила в процедуре наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в законодательстве отсутствует.

Следовательно, по конституционно-правовому смыслу положений пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статей 37 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законодатель субъекта Российской Федерации обязан устанавливать число лиц, необходимое для подтверждения поддержки кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), с учетом конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте Российской Федерации. При соблюдении этого требования даже возможное подавляющее представительство в выборном органе местного самоуправления одной политической партии, создавая для пользующихся ее поддержкой лиц определенные преимущества при выдвижении на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), само по себе не обесценивает использование выборов.

При этом предписание пункта 20 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в силу которого число подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представляемых в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, может превышать число подписей, необходимое для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), но не более чем на 5 процентов, – в единстве с закрепленной статьей 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина, означающим в том числе запрет злоупотребления правом, и с учетом того, что одно выборное лицо местного самоуправления может поддерживать только одного кандидата на соответствующую должность, – предполагает недопустимость создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов путем сбора подписей выборных лиц местного самоуправления в количестве, большем чем определенное законом субъекта Российской Федерации число подписей, необходимое для регистрации кандидата, превышенное на 5 процентов.

Кроме того, при оценке правового регулирования выборного порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), введенного Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», нельзя не учитывать его системной связи с другими мерами, принятыми в едином комплексе развития законодательной основы политико-партийных и избирательных отношений в Российской Федерации.

Так, Федеральным законом от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» упрощены порядок и условия создания политической партии, в частности требования к минимальной численности политической партии снижены с сорока тысяч членов политической партии до пятисот членов, а также предусмотрено, что политическая партия, а в случаях, определенных уставом политической партии, – ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. При этом Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» для всех без исключения политических партий отменены требования обязательного сбора подписей избирателей для регистрации кандидатов на выборах, за исключением выборов Президента Российской Федерации.

В контексте приведенного правового регулирования, расширяющего возможности участия в формировании органов публичной власти представителей различных политических сил, введение в качестве условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) получения им поддержки определенного числа выборных лиц местного самоуправления не может рассматриваться как несовместимое с вытекающими из Конституции Российской Федерации требованиями правовой демократии, основанной на политическом плюрализме. Соответственно, регламентирующие реализацию этого условия положения федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не предполагают их использования в целях ограничения политического многообразия и многопартийности.

3.4. Таким образом, положения абзацев восьмого, девятого, десятого, одиннадцатого и шестнадцатого пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также пунктов 17–20 статьи 37 и подпункта «д<sup>1</sup>» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающие в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) получение поддержки со стороны определенного законом субъекта Российской Федерации в пределах, установленных федеральным законодательством (от 5 до 10 процентов), числа выборных лиц местного самоуправления, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу они предполагают обязанность законодателя субъекта Российской Федерации при установлении необходимого для подтверждения

поддержки кандидата на соответствующую должность числа выборных лиц местного самоуправления исходить из конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте Российской Федерации, а также исключают возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов, сбора и представления в этих целях подписей выборных должностных лиц местного самоуправления в количестве, превышающем более чем на 5 процентов установленное законом субъекта Российской Федерации число подписей.

Этим не ставятся под сомнение полномочия федерального законодателя – с учетом практики применения положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ и в целях углубления демократических начал порядка и условий наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – по дальнейшему совершенствованию правового регулирования в данной сфере общественных отношений в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе выраженными в настоящем Постановлении.

4. Согласно абзацу четвертому пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной

власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения; порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации такое полномочие Президента Российской Федерации прямо не предусмотрено, что, как это вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П, само по себе не препятствует возложению федеральным законом – в рамках установления общих принципов организации исполнительных органов государственной власти в соответствии со статьями 5 (часть 3), 72 (пункт «н» части 1), 77, 78 (часть 2), 80 (части 1 и 2) и 85 Конституции Российской Федерации – на Президента Российской Федерации как главу государства, являющегося, по смыслу статьи 81 (часть 1) Конституции Российской Федерации, непосредственным представителем всего народа Российской Федерации, определенных функций в механизме наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Возможность возложения на Президента Российской Федерации соответствующего полномочия обусловлена и его статусом гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, призванного в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (статья 80, часть 2, Конституции Российской Федерации), причем не только по факту возникновения угрозы конституционным ценностям, но и превентивно, что следует из статьи 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации, допускающей использование Президентом Российской Федерации

Федерации института согласительных процедур. Данный конституционно-правовой институт в содержательном плане и по субъектному составу отличается от института проведения консультаций, предусмотренного абзацем четвертым пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», но в процедурном плане сопоставим с ним.

Проведение Президентом Российской Федерации консультаций с политическими партиями и кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не является обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата на соответствующую должность: ни само указанное законоположение, ни какие-либо иные нормативные положения действующего законодательства не ставят решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата в зависимость от результатов данной процедуры, которая в силу прямого указания закона с юридической точки зрения имеет именно консультативный характер и, следовательно, в действующем правовом регулировании не может рассматриваться как нарушающая предписания Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленные ею принципы правового государства, демократии, разделения властей и федерализма.

Соответственно, Президент Российской Федерации – в целях обеспечения согласованного взаимодействия всех заинтересованных участников избирательной кампании на этапе выдвижения и регистрации кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – вправе определять порядок проведения консультаций с политическими партиями и кандидатами на соответствующую должность, в том числе привлекать к участию в них

индивидуально в каждом субъекте Российской Федерации иных, помимо самих кандидатов и представителей политических партий, лиц.

В силу этого абзац четвертый пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не может рассматриваться как противоречащий Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения абзацев восьмого, девятого, десятого, одиннадцатого и шестнадцатого пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также пунктов 17–20 статьи 37 и подпункта «д<sup>1</sup>» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающие в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) получение поддержки со стороны определенного законом субъекта Российской Федерации в пределах, установленных федеральным законодательством (от 5 до 10 процентов), числа выборных лиц местного самоуправления, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу эти законоположения предполагают обязанность законодателя субъекта Российской Федерации при установлении

необходимого для подтверждения поддержки кандидата на соответствующую должность числа выборных лиц местного самоуправления исходить из конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте Российской Федерации, а также исключают возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов, сбора и представления в этих целях подписей выборных должностных лиц местного самоуправления в количестве, превышающем более чем на 5 процентов установленное законом субъекта Российской Федерации число подписей.

2. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации абзац четвертый пункта 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающий проведение Президентом Российской Федерации консультаций с политическими партиями и кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), поскольку данная процедура, которая в силу прямого указания закона имеет именно консультативный характер, не является обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата на соответствующую должность, а решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата не ставится в зависимость от ее результатов.

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

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства

Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд  
Российской Федерации

№ 32-П