



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пунктов 9 и 9¹ статьи 26 и пункта 4 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Боброва Евгения Анатольевича

город Санкт-Петербург

25 декабря 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пунктов 9 и 9¹ статьи 26 и пункта 4 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Е.А.Боброва. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые им законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Гражданин Е.А.Бобров оспаривает конституционность пунктов 9 и 9¹ статьи 26 «Порядок формирования и полномочия территориальных комиссий», регулирующих полномочия территориальных избирательных комиссий, в том числе при организации подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления и местного референдума, а также пункта 4 статьи 30 «Гласность в деятельности комиссий» Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающего порядок назначения наблюдателей при проведении выборов в качестве одной из гарантий обеспечения принципа гласности в деятельности комиссий и устанавливающего, в частности, что одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну комиссию, если иное не предусмотрено федеральным законом.

1.1. Как следует из представленных материалов, решением Ногинского городского суда Московской области от 9 сентября 2023 года, с которым согласились вышестоящие суды (апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 25 сентября 2023 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23 апреля 2024 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 2 августа 2024 года), было отказано в удовлетворении административного искового заявления Е.А.Боброва, поданного 8 сентября

2023 года в 17 часов 34 минуты, о признании незаконным бездействия территориальной избирательной комиссии города Ногинска Московской области (далее – ТИК города Ногинска), отказавшей ему в осуществлении на выборах депутатов Совета депутатов Богородского городского округа Московской области второго созыва наблюдения в участковой избирательной комиссии № 3891, куда он 8 сентября 2023 года не был допущен председателем данной комиссии. При этом суды сослались на то, что Е.А.Бобров в качестве наблюдателя в указанную участковую избирательную комиссию был направлен зарегистрированным кандидатом Б., о чем 4 сентября 2023 года в 17 часов 45 минут была уведомлена ТИК города Ногинска. Однако ранее в тот же день в 14 часов 55 минут в эту же избирательную комиссию политической партией «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость» (избирательным объединением) был представлен список наблюдателей, согласно которому Е.А.Бобров направлялся в качестве наблюдателя в участковую избирательную комиссию № 1837.

При таких обстоятельствах ТИК города Ногинска посчитала возможным допустить его к осуществлению наблюдения в участковой избирательной комиссии № 1837, поскольку одно и то же лицо может быть наблюдателем только в одной комиссии. Отказывая в признании оспариваемого бездействия незаконным, суды отметили, что поданная 8 сентября 2023 года в 13 часов 40 минут в ТИК города Ногинска жалоба Е.А.Боброва, которая однозначно подтверждала его личное согласие быть наблюдателем в участковой избирательной комиссии № 3891, была рассмотрена рабочей группой, образованной ТИК города Ногинска, и ее решением он был допущен к осуществлению наблюдения в указанной участковой избирательной комиссии. В результате это позволило ему 9 сентября 2023 года в 11 часов 00 минут приступить к осуществлению полномочий наблюдателя в участковой избирательной комиссии № 3891.

По мнению Е.А.Боброва, пункт 4 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» во взаимосвязи с пунктами 9 и 9¹ статьи 26

этого же Федерального закона не соответствует статьям 2, 18, 21 (часть 1), 24 (часть 2), 32 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации, так как не определяет порядка действий территориальной избирательной комиссии в случае выявления того обстоятельства, что различными управомоченными субъектами одно и то же лицо в нарушение законодательного запрета назначено наблюдателем более чем в одну участковую избирательную комиссию, в частности не предусматривает обязательного извещения заинтересованных лиц и принятия иных мер, необходимых для устранения указанного нарушения.

1.2. Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу на нарушение конституционных прав и свобод нормативным актом, если придет к выводу, что имеются признаки их нарушения в результате применения оспариваемого акта в деле с участием заявителя и неопределенность в том, соответствует ли оспариваемый акт Конституции Российской Федерации. Он принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным основаниями и доводами, изложенными в жалобе (статьи 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Заявитель усматривает неконституционность пунктов 9 и 9¹ статьи 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в том, что они не устанавливают полномочий территориальных избирательных комиссий, связанных с реагированием на выявленные факты представления в них различными управомоченными субъектами – избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата (зарегистрированных кандидатов) или зарегистрировавшим список кандидатов, и зарегистрированным

кандидатом – списков наблюдателей в случае, когда одно и то же лицо назначается ими наблюдателем в разные участковые избирательные комиссии.

Между тем указанные пункты не являются по своему нормативному содержанию исчерпывающими и не охватывают всех возложенных на территориальные избирательные комиссии обязанностей по подготовке и проведению выборов и референдума, предполагая осуществление ими и иных полномочий в соответствии с названным Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования. Это означает, что отсутствие в них прямого указания на порядок действий территориальных избирательных комиссий в случае обнаружения нарушения в представленных управомоченными субъектами списков наблюдателей правила, согласно которому одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну комиссию (если иное не предусмотрено федеральным законом), само по себе не может свидетельствовать о нарушении конституционных прав и свобод человека и гражданина, тем более что оспариваемые пункты 9 и 9¹ статьи 26 названного Федерального закона вовсе не рассчитаны на обеспечение гласности в деятельности избирательных комиссий и регулирование условий участия наблюдателей в избирательном процессе.

Из представленных судебных актов, принятых по административному делу с участием Е.А.Боброва, также следует, что судами первой и вышестоящих инстанций при обосновании принятых решений не применялся пункт 9¹ данной статьи, а потому в отношении него заявителем не может быть реализовано право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод, поскольку таким правом обладают граждане, чьи права и свободы, по их мнению, нарушаются примененными в конкретном деле законоположениями.

Соответственно, производство по делу о проверке конституционности пунктов 9 и 9¹ статьи 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в силу пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68

Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежит прекращению.

1.3. Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 4 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в той мере, в какой он служит основанием для решения вопроса о допуске территориальной избирательной комиссией наблюдателя в участковую избирательную комиссию в случае, когда в представленных в территориальную избирательную комиссию уполномоченными субъектами списках наблюдателей одно и то же лицо назначено наблюдателем в разные участковые избирательные комиссии.

2. Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, части 1–3). Развивая данные положения, содержащиеся в главе 1 «Основы конституционного строя», которым не могут противоречить никакие другие конституционные нормы, Конституция Российской Федерации также предусматривает право граждан участвовать на основе принципа равенства перед законом и судом в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 16; статья 19, часть 1; статья 32, части 1 и 2).

Избирательные права являются необходимой составной частью конституционного права участвовать в управлении делами государства и характеризуются общей направленностью на легитимацию публичной власти. Входя в структуру конституционно-правового статуса избирателя, электоральные права являются в то же время и элементом института выборов в

целом, в них воплощается как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и справедливом формировании на этой основе органов государственной власти и местного самоуправления, немислимом без обеспечения подлинного народовластия и достоверного определения результатов избирательных кампаний посредством законных электоральных процедур (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 15 ноября 2018 года № 42-П, от 7 июня 2023 года № 31-П, от 17 мая 2024 года № 23-П и др.).

Участие граждан Российской Федерации в избирательном процессе предполагает наличие у них уверенности в том, что в законодательстве закреплены адекватные механизмы фиксации их суверенной воли, которая материализуется в объективных результатах голосования, а каждый избиратель вправе рассчитывать на то, что его голос в поддержку того или иного конкретного кандидата (списка кандидатов), одновременно выступающий слагаемым общей воли народа (населения публичного образования), будет учтен и найдет отражение в итогах выборов в точном соответствии с состоявшимся волеизъявлением. Это прямо вытекает из статьи 75¹ Конституции Российской Федерации, предписывающей создание условий для взаимного доверия государства и общества, что применительно к электоральной сфере требует, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 22 апреля 2013 года № 8-П, таких взаимоотношений между личностью и публичной властью, чтобы граждане действительно воспринимали выборы в качестве одной из высших форм непосредственного выражения народовластия.

Соответственно, в условиях демократического правового государства гражданину Российской Федерации во всяком случае не может быть отказано в праве осуществления в тех или иных установленных законом формах контроля за процедурами, связанными с голосованием избирателей, подсчетом поданных ими голосов и установлением итогов голосования. Одной из таких форм согласно подпункту 42 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является

Федерации» является наделение граждан статусом наблюдателя, обладающего правом осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью избирательных комиссий в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов. В противном случае граждане – вопреки конституционным принципам, определяющим права и свободы в качестве смысла, содержания и применения законов, а также гарантирующим уважение и охрану государством достоинства личности, – оказывались бы в положении субъекта, лишенного права защищать свои избирательные права, в том числе посредством осуществления наблюдения (контроля) за их соблюдением, всеми способами, не запрещенными законом (статья 18; статья 21, часть 1; статья 45, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Приведенным конституционным положениям корреспондируют положения международных договоров Российской Федерации, являющихся согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации частью ее правовой системы. Так, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств предусматривает, что соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами (пункт 5 статьи 7). Каждый кандидат, каждая политическая партия (коалиция), иное общественное объединение (общественная организация), группа избирателей, другие субъекты выборов, указанные в конституции, законах, вправе в порядке, установленном законами или нормативными актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить национальных наблюдателей, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении для голосования (пункт 1 статьи 14).

Таким образом, признание института наблюдения за выборами на конституционном и международно-правовом уровнях предполагает предоставление гражданам Российской Федерации возможности осуществлять контроль за организацией голосования и определением его итогов в строгом соответствии с состоявшимися результатами электорального волеизъявления и одновременно обязывает публичную власть на основе сбалансированного учета частных и публичных интересов создавать такие нормативные, организационные, материальные и иные условия, которые были бы достаточными для эффективной реализации наблюдателями своих полномочий.

3. Основу правовой регламентации избирательных отношений образует Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которым, помимо прочего, гарантируется свободное волеизъявление граждан на выборах, а также защита демократических принципов и норм избирательного права (преамбула). Согласно статье 1 названного Федерального закона определяются основные гарантии реализации гражданами конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований (пункт 1); данный Федеральный закон имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (пункт 2); федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные названным Федеральным законом (пункт 3); если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации, иной нормативный правовой акт о выборах и (или) референдуме противоречат данному Федеральному закону, применяются нормы данного Федерального закона (пункт 6).

Статья 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, в частности, что с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей вправе присутствовать наблюдатели и иностранные (международные) наблюдатели (пункт 3). Аналогичные по содержанию нормы получили закрепление в Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (пункт 5 статьи 23), Федеральном законе от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (часть 5 статьи 32) и избирательных законах субъектов Российской Федерации, в том числе Законе Московской области от 4 июня 2013 года № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области» (часть 3 статьи 20).

Действующее избирательное законодательство подробно регулирует вопросы, связанные с назначением граждан Российской Федерации наблюдателями, определением круга лиц, которые не могут быть назначены наблюдателями, документальным удостоверением полномочий наблюдателей, обеспечением доступа наблюдателей в помещение участковой и иных избирательных комиссий, наделением наблюдателей соответствующими полномочиями (знакомиться со списками избирателей, наблюдать за выдачей бюллетеней, знакомиться с протоколами комиссий об итогах голосования, получать их заверенные копии и т.п.), а также установлением запрета совершения наблюдателями определенных действий (выдавать избирателям бюллетени, принимать непосредственное участие в подсчете бюллетеней, участвовать в принятии комиссией решений и т.п.).

С учетом общественной значимости осуществления наблюдения определение федеральным законом возможности назначения граждан – как непосредственными участниками избирательного процесса (зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями), так и

иными общественными объединениями – наблюдателями предполагает возложение на них публично значимых функций, связанных с реализацией и защитой общего электорального интереса, направленного на придание выборам необходимой гласности и обеспечение демократического контроля гражданского общества за соблюдением конституционных и законодательных требований, предъявляемых к их проведению, включая процедуры голосования и подсчета голосов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 1422-О).

Именно поэтому правовое регулирование избирательных отношений, подразумевающее доступность осуществления наблюдения, особенно на заключительном этапе избирательного процесса, не только отвечает конституционной природе выборов, призванных обеспечить такой порядок формирования органов публичной власти, который гарантировал бы надлежащее представительство и выражение интересов всего избирательного корпуса, объективность и достоверность определения результатов электорального волеизъявления, обусловленного подлинными итогами состоявшегося голосования, но и способствует адекватному законодательному закреплению статуса наблюдателей, который предопределен их ролью в осуществлении общественного контроля за выборами с целью не допустить деформирования истинного смысла народовластия и искажения существа избирательных прав граждан, а также исключить какие-либо непредвзятые сомнения относительно справедливости выборов и их результатов.

4. Статья 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что наблюдателя при проведении выборов может назначить зарегистрированный кандидат или избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата (зарегистрированных кандидатов) или зарегистрировавшее список кандидатов. Законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями. Кроме того, при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления наблюдателя могут назначить также субъекты,

указанные в пунктах 1 и 2 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Политическая партия, иное общественное объединение, субъект общественного контроля, зарегистрированный кандидат или в установленных федеральным законом случаях его доверенное лицо вправе назначить в каждую участковую комиссию, территориальную комиссию и окружную комиссию (за исключением случая возложения полномочий окружной избирательной комиссии на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации) не более трех наблюдателей из расчета на один день голосования. Назначенные наблюдатели имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования, в помещении, где производится прием протоколов об итогах голосования, суммирование данных этих протоколов и составление протокола об итогах голосования на соответствующей территории, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Вместе с тем одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну комиссию, если иное не предусмотрено федеральным законом. Дополнительно установлено, что при проведении федеральных выборов наблюдателем может быть гражданин, обладающий на них активным избирательным правом, а на региональных и муниципальных выборах наблюдателем может быть назначен гражданин, имеющий активное избирательное право на выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Наблюдателями не могут быть назначены также выборные должностные лица, сенаторы Российской Федерации, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местных администраций, лица, находящиеся в непосредственном подчинении этих должностных лиц, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса, за исключением членов комиссий, полномочия которых были приостановлены в соответствии с пунктом 7 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федерации», лица, включенные в реестр иностранных агентов, лица, сведения о которых включены в единый реестр сведений о лицах, причастных к деятельности экстремистской или террористической организации (пункт 4).

Что касается процедуры допуска наблюдателей к осуществлению соответствующих полномочий, то пунктом 7¹ статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено, что политическая партия, иное общественное объединение, субъект общественного контроля и зарегистрированный кандидат, назначившие наблюдателей в участковые и территориальные избирательные комиссии, не позднее чем за три дня до дня (первого дня) голосования (досрочного голосования) представляют список назначенных наблюдателей в соответствующую территориальную комиссию, назначившие наблюдателей в окружные избирательные комиссии – список назначенных наблюдателей в окружную комиссию, а при проведении выборов в органы местного самоуправления – в избирательную комиссию, организующую подготовку и проведение муниципальных выборов, если иное не установлено федеральным законом. В данном списке указываются фамилия, имя и отчество каждого наблюдателя, адрес его места жительства, номер избирательного участка и наименование избирательной комиссии, куда направляется наблюдатель.

Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в направлении в письменной форме, выданном зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, общественным объединением, субъектом общественного контроля, назначившими данного наблюдателя. В направлении обязательно указываются фамилия, имя и отчество каждого наблюдателя, адрес его места жительства, номер избирательного участка, наименование комиссии, в которую он направляется, а также делается запись об отсутствии ограничений, установленных законом в отношении наблюдателей. Направление

действительно при предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. В нем не требуется указания каких-либо дополнительных сведений о наблюдателе, а в случае направления наблюдателя зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом не требуется проставления печати (пункт 7 статьи 30 названного Федерального закона).

Направление, удостоверяющее полномочия наблюдателя, должно быть представлено им самим в избирательную комиссию, в которую он назначен, в день, предшествующий дню голосования (досрочного голосования), либо непосредственно в день голосования (досрочного голосования), если иное не установлено федеральным законом. Представивший в установленном законом порядке указанное направление наблюдатель допускается к осуществлению наблюдения в соответствующей избирательной комиссии. В частности, ему обеспечивается возможность присутствовать в помещении для голосования не менее чем за один час до начала голосования, оборудуется место, позволяющее находиться в поле его зрения процессу как голосования избирателей, так и подсчета поданных ими голосов, разрешается наблюдать за проведением голосования вне помещения голосования, а также за организацией соответствующей комиссией электронного голосования. При этом установление каких-либо ограничений, касающихся присутствия наблюдателей в помещении для голосования, наблюдения за проведением голосования, подсчетом голосов избирателей, составлением протоколов об итогах голосования, а также выдачи копий этих протоколов, кроме тех, что установлены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», исключается.

Подробная регламентация порядка назначения наблюдателей, включая предварительное направление их списков в соответствующие избирательные комиссии, гарантирует всем заинтересованным лицам возможность эффективного осуществления наблюдения за голосованием избирателей, установлением его итогов и определением результатов выборов, без чего

невозможно поддержание гражданского доверия к публичной власти. Она также согласуется со свободой выборов, гарантирующей добровольность осуществления наблюдения за голосованием избирателей и подсчетом поданных ими голосов и не предполагающей создание гражданам любых необоснованных препятствий быть наблюдателями. Тем не менее электоральная практика свидетельствует, что в некоторых случаях граждане, желающие осуществлять общественный контроль за голосованием в статусе наблюдателя, испытывают существенные затруднения, поскольку – наряду с представлением уполномоченным субъектом, в частности зарегистрированным кандидатом, в избирательную комиссию информации о них как наблюдателях – сведения об указанных лицах представляются другими уполномоченными субъектами избирательного процесса, которым они своего согласия быть наблюдателями не давали, подтверждением чему может служить и жалоба заявителя.

5. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» субъекты, уполномоченные назначить наблюдателей, обязаны не позднее чем за три дня до дня (первого дня) голосования (досрочного голосования) представить список наблюдателей в соответствующую избирательную комиссию (пункт 7¹ статьи 30). Это означает, что после получения указанных списков избирательная комиссия должна проверить всех внесенных в них граждан на предмет ограничений, установленных названным Федеральным законом, убедиться в назначении конкретного лица наблюдателем только в одну избирательную комиссию, предложить субъектам, представившим списки наблюдателей, внести необходимые уточнения и дополнения в сведения о наблюдателях.

И хотя указанные действия избирательных комиссий прямо не предусмотрены законодательством, они непосредственно вытекают из пункта 3 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым избирательные комиссии обеспечивают реализацию

и защиту избирательных прав граждан, представляющую собой их генеральную (общую) обязанность, подразумевающую ответственное отношение избирательных комиссий к исполнению возложенных на них полномочий, что обусловлено конституционной ценностью избирательных прав и конституционной ролью органов и должностных лиц публичной власти в соблюдении таких прав при подготовке и проведении выборов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2021 года № 6-П, от 17 ноября 2022 года № 50-П, от 7 июня 2023 года № 31-П, от 17 мая 2024 года № 23-П и др.).

На то, чтобы избирательные комиссии соответствующим образом осуществляли работу с поступившими списками наблюдателей, ориентируют и действовавшие в период проведения избирательной кампании по выборам депутатов Совета депутатов Богородского городского округа Московской области второго созыва Разъяснения порядка работы со списками наблюдателей, представляемыми в избирательные комиссии, комиссии референдума при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдумов (приложение № 2 к постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 июня 2022 года № 88/738-8; утратило силу в связи с изданием постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 июня 2024 года № 174/1378-8).

Во всяком случае, в них на основании пункта 9 статьи 30 и пункта 4 статьи 63¹ Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» было обращено внимание избирательных комиссий на то, что в случае назначения наблюдателей в участковые комиссии управомоченный субъект может представить как общий список наблюдателей по всем избирательным участкам, так и несколько списков по ряду участков в разное время с учетом установленных законом предельных сроков совершения данных действий (пункт 6). В списке указываются фамилия, имя и отчество каждого

наблюдателя, адрес его места жительства, номер участка (в случае назначения наблюдателя в участковую комиссию), наименование комиссии, в которую он направляется, дата осуществления наблюдения, а также рекомендуется указывать контактный телефон наблюдателя (пункт 8). При приеме списка назначенных наблюдателей член комиссии с правом решающего голоса проверяет в нем наличие всех необходимых сведений, а в случае отсутствия каких-либо из них уточняет эти сведения и вносит их в список (пункт 9). В случае если после представления списка наступили обстоятельства, по которым наблюдатель по уважительным причинам (болезнь, командировка и др.) не сможет осуществлять наблюдение, субъект назначения наблюдателей вправе до дня (первого дня) голосования (досрочного голосования) назначить вместо этого наблюдателя другого, письменно уведомив об этом комиссию и представив сведения о назначенном наблюдателе на бумажном носителе (пункт 11). При поступлении в избирательную комиссию списков наблюдателей ее секретарь или член комиссии с правом решающего голоса, в обязанности которого входит работа с наблюдателями, обеспечивает доведение информации из представленных списков наблюдателей до участковых избирательных комиссий не позднее чем за один день до дня (первого дня) голосования (досрочного голосования) любым способом (пункт 12).

Во многом благодаря этому достигалось эффективное исполнение требований Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающихся назначения наблюдателей, своевременного уведомления о них соответствующих избирательных комиссий и осуществления ими наблюдения за ходом голосования избирателей и определением итогов (результатов) выборов. В то же время, хотя указанные Разъяснения и обязывали избирательную комиссию проверять поступившие списки наблюдателей и вносить в них при необходимости уточнения, они не оговаривали ее действий в случае, когда в полученных списках наблюдателей управомоченными субъектами, в том числе различными, упоминалось одно и

то же лицо в качестве наблюдателя, назначенного в разные избирательные комиссии.

В результате территориальные избирательные комиссии, сталкиваясь с такой ситуацией, оказывались в крайне затруднительном положении, поскольку ни законодательные, ни подзаконные акты, включая принимаемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации методические рекомендации (разъяснения), не содержали специальных указаний на этот счет, вследствие чего не исключали произвольного решения – как избирательными комиссиями, так и судами – вопроса о возможности осуществления наблюдения лицом, сведения о котором содержались в представленных уполномоченными субъектами списках наблюдателей, назначенным ими в разные, в том числе участковые, избирательные комиссии. Сложившееся положение не изменилось и в настоящее время, поскольку действующее федеральное правовое регулирование по-прежнему умалчивает о том, какие действия должна предпринять территориальная избирательная комиссия, получившая от уполномоченных субъектов назначения наблюдателей информацию о направлении одного и того же лица в разные участковые комиссии.

Не устраняет данного юридического изъяна (дефекта) и избирательное законодательство субъектов Российской Федерации, на основе которого проводятся выборы в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления и которым дополнительно обеспечиваются избирательные права граждан применительно к данным видам выборов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П, от 22 декабря 2015 года № 34-П, от 23 октября 2020 года № 43-П и др.). Соответствующие законы субъектов Российской Федерации, выступающие в качестве конкретизирующего регулятора избирательных отношений, носящего вторичный (производный) характер, детерминированный статьями 4 (часть 2), 15 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 71 (пункт «в»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 Конституции Российской Федерации, могли бы, по крайней мере применительно к региональным и

муниципальным выборам, посредством введения дополнительных гарантий детально определить порядок действий территориальных избирательных комиссий в указанных случаях, но в них также не содержится никаких уточняющих данный порядок положений.

6. Выборы призваны объективно отражать реальную волю избирателей, а потому в процессе их проведения должны быть обеспечены все необходимые условия гласности избирательных процедур, в том числе посредством осуществления наблюдения за голосованием и определением его итогов. В противном случае едва ли можно рассчитывать на свободное волеизъявление граждан, обладающих активным избирательным правом, а тем самым и на их уверенность в том, что выборы достигают своей конституционной цели, гарантирующей высшее непосредственное выражение народовластия. Соответственно, в законодательстве о выборах не должно быть неурегулированных вопросов, тем более когда они касаются гарантий избирательных прав граждан и ведут к правоприменению, угрожающему их соблюдению.

Отсутствие в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», равно как и в других законодательных и подзаконных актах, норм, предназначенных определить порядок действий в случае, когда в поступивших в территориальную избирательную комиссию списках наблюдателей одно и то же лицо назначено управомоченными субъектами (избирательным объединением, зарегистрированным кандидатом и др.) в разные участковые избирательные комиссии, свидетельствует о том, что в правовом регулировании присутствует пробел, устранение которого приобретает конституционное значение и требует адекватных мер реагирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 января 2023 года № 1-П, от 15 марта 2023 года № 8-П, от 26 сентября 2024 года № 41-П, от 25 ноября 2025 года № 41-П и др.).

Данный правовой пробел, в свою очередь, порождает противоречивые интерпретации относительно возможности допуска наблюдателей в

конкретные участковые избирательные комиссии, что может подвергнуть серьезным сомнениям итоги голосования. С учетом конституционной ценности избирательных прав российских граждан это чревато также тем, что при решении вопроса о допуске тех или иных лиц к осуществлению наблюдения за выборами будет иметь место неприемлемое отступление от вытекающих из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципов соразмерности, пропорциональности и справедливости допустимого ограничения конституционных прав и свобод.

Подобное положение может усугубляться еще и тем, что субъекты, виновные в назначении граждан без их согласия наблюдателями (избирательные объединения, зарегистрированные кандидаты и др.), не будут нести никакой ответственности за эти нарушения избирательного законодательства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года № 1-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 15 ноября 2018 года № 42-П и др.). Если же, как это произошло в деле заявителя, по жалобам граждан, назначенных наблюдателями, решения будут приниматься не избирательной комиссией, а образованной ею рабочей группой, а суд после поступления к нему административного иска о признании незаконными действий (бездействия) избирательной комиссии вместо того, чтобы проинформировать о нем соответствующую избирательную комиссию, которая обязана приостановить рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу (пункты 9 и 9¹ статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», часть 1 статьи 243 КАС Российской Федерации), фактически согласится с мнением ее рабочей группы о допуске наблюдателя в конкретную участковую избирательную комиссию, то надлежащая организация избирательного процесса окажется проблематичной.

В соответствии с правовой позицией, последовательно занимаемой Конституционным Судом Российской Федерации, принципы правового государства, верховенства закона и юридического равенства, закрепленные в

статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, определяют общеправовой критерий определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без чего немислимо ее единообразное понимание и применение. Неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования, тем более если они сопряжены с его пробельностью, препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают неограниченное усмотрение в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод. Поэтому одного лишь нарушения требования определенности правовой нормы, вызываемого в том числе ее недосказанностью, порождающей возможность произвольного толкования такой нормы правоприменителем, достаточно для признания этой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 23 мая 2013 года № 11-П, от 26 июня 2014 года № 19-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 16 ноября 2018 года № 43-П, от 23 января 2020 года № 4-П, от 6 октября 2021 года № 43-П, от 18 октября 2022 года № 44-П, от 12 февраля 2025 года № 7-П и др.).

Таким образом, пункт 4 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан в Российской Федерации» в той мере, в какой на его основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о допуске территориальной избирательной комиссией наблюдателя в участковую избирательную комиссию в случае, когда в представленных в территориальную избирательную комиссию уполномоченными субъектами списках наблюдателей одно и то же лицо назначено наблюдателем в разные участковые избирательные комиссии, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (части 1 и 2), 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 75¹, поскольку в нем содержится правовой пробел, способный привести к его неоднозначному истолкованию и противоречивому применению при проведении выборов.

Признание настоящим Постановлением неконституционности законоположения, являющегося предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу, не затрагивает результатов выборов депутатов Советов депутатов Богородского городского округа Московской области второго созыва и не может служить основанием для их отмены, поскольку наблюдатели в соответствии с частью 3 статьи 239 КАС Российской Федерации вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, нарушающие права наблюдателей, связанные с осуществлением ими своих полномочий, в частности с нахождением в помещении для голосования избирательного участка, наблюдением за выдачей бюллетеней избирателям (пункт 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2023 года № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). В то же время, учитывая, что пересмотр судом дела заявителя не в состоянии восстановить его нарушенных прав, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», полагает, что Е.А.Бобров имеет право на применение в отношении него компенсаторных механизмов, чья форма и размер подлежат определению Ногинским городским судом Московской области, рассмотревшим в первой инстанции его административное дело, в котором было применено законоположение, признанное не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 4 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (части 1 и 2), 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 75¹, в той мере, в какой на его основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о допуске территориальной избирательной комиссией наблюдателя в участковую избирательную комиссию в случае, когда в представленных в территориальную избирательную комиссию уполномоченными субъектами списках наблюдателей одно и то же лицо назначено наблюдателем в разные участковые избирательные комиссии, поскольку в нем содержится правовой пробел, способный привести к его неоднозначному истолкованию и противоречивому применению при проведении выборов.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – принять меры к устранению выявленного пробела и вызываемой им неопределенности правового регулирования.

Впредь до внесения в законодательство необходимых изменений установить следующий порядок допуска наблюдателей в участковые избирательные комиссии:

гражданин, желающий осуществлять наблюдение за голосованием и определением его итогов, письменно подтверждает свое согласие быть назначенным наблюдателем в конкретную участковую избирательную комиссию, которое должно храниться у субъекта, уполномоченного назначить наблюдателя;

в случае выявления в представленных одним и тем же уполномоченным субъектом списках наблюдателей фактов назначения одного и того же лица наблюдателем в разные участковые избирательные комиссии территориальная избирательная комиссия обязана предложить

соответствующему управомоченному субъекту внести необходимые уточнения, а после их внесения направить информацию о наблюдателе в конкретную участковую избирательную комиссию;

в случае выявления в представленных различными субъектами, управомоченными назначить наблюдателей, списках назначения одного и того же лица наблюдателем в разные участковые избирательные комиссии территориальная избирательная комиссия обязана выяснить у соответствующих субъектов наличие письменного согласия наблюдателя, в соответствии с которым направить информацию о нем в конкретную участковую избирательную комиссию;

если более одного управомоченного субъекта подтвердят наличие письменного согласия одного и того же лица быть наблюдателем в разных участковых избирательных комиссиях, территориальная избирательная комиссия отказывает такому лицу в осуществлении наблюдения, что в случае необходимости не исключает последующего привлечения лиц, виновных в воспрепятствовании осуществлению конкретным гражданином полномочий наблюдателя, к предусмотренной законом ответственности.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пунктов 9 и 9¹ статьи 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

4. Гражданин Бобров Евгений Анатольевич имеет право на применение в отношении него компенсаторных механизмов; форма и размер компенсации определяются Ногинским городским судом Московской области, рассмотревшим в первой инстанции дело с участием заявителя.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 50-П



Конституционный Суд
Российской Федерации