

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 22 июня 2010 г. N 14-П

ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОДПУНКТА "А" ПУНКТА 1 И ПОДПУНКТА "А" ПУНКТА 8 СТАТЬИ 29 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ ГРАЖДАНИНА А.М. МАЛИЦКОГО

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи В.Г. Ярославцева, судей К.В. Арановского, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, С.Д. Князева, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Ю.Д. Рудкина,

с участием гражданина А.М. Малицкого, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности подпункта "а" пункта 1 и подпункта "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

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

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д. Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации - судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Н. Пирожкова, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - В.П. Волкова, от Министерства юстиции Российской Федерации - В.В. Карпова, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А. Васильевой, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - В.К. Михайлова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии со статьей 29 Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" членами избирательных комиссий, комиссий референдума с правом решающего голоса не могут быть лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории

иностранного государства (подпункт "а" пункта 1); полномочия члена избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса прекращаются немедленно в случае утраты членом комиссии гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (подпункт "а" пункта 8).

1.1. По предложению Регионального отделения политической партии "Российская объединенная демократическая партия "Яблоко" в городе Москве заявитель по настоящему делу гражданин А.М. Малицкий решением Московской городской избирательной комиссии от 7 декабря 2006 года был назначен членом территориальной избирательной комиссии района Преображенское с правом решающего голоса.

26 июня 2009 года в Московскую городскую избирательную комиссию поступили уведомление А.М. Малицкого о том, что с 12 июня 2009 года ему предоставлен вид на жительство на территории Литовской Республики, а также выписка из протокола заседания регионального совета Регионального отделения политической партии "Российская объединенная демократическая партия "Яблоко" в городе Москве о выдвижении в состав территориальной избирательной комиссии района Преображенское другой кандидатуры.

Московская городская избирательная комиссия решением от 9 июля 2009 года приняла к сведению, что полномочия члена территориальной избирательной комиссии района Преображенское А.М. Малицкого немедленно прекращены в соответствии с подпунктом "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", и назначила в состав территориальной избирательной комиссии другого представителя, кандидатура которого была предложена политической партией "Российская объединенная демократическая партия "Яблоко". Решением Московского городского суда от 10 августа 2009 года, оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 2009 года, в отмене решения Московской городской избирательной комиссии от 9 июля 2009 года А.М. Малицкому было отказано.

1.2. По мнению заявителя, взаимосвязанные положения подпункта "а" пункта 1 и подпункта "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", препятствуя назначению членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса гражданина Российской Федерации, который имеет вид на жительство на территории иностранного государства, носят дискриминационный характер по отношению к такому гражданину, необоснованно ограничивают его право на участие в управлении делами государства, а потому противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 3).

В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона или отдельных его положений в той части, в какой они были применены или подлежат применению в деле заявителя, и принимает постановление по предмету, указанному в жалобе, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также с учетом их места в системе норм.

Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения подпункта "а" пункта 1 и подпункта "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в части, лишавшей гражданина Российской Федерации, получившего вид на

жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

2. Конституция Российской Федерации, утверждая незыблемость демократической основы суверенной государственности России и признавая ее демократическим правовым государством, носителем суверенитета и единственным источником власти в котором является ее многонациональный народ, закрепляет право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, которое признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права на основе конституционного принципа равноправия, означающего в числе прочего обязанность государства гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства (преамбула; статья 1, часть 1; статья 3, часть 1; статья 17, часть 1; статья 19, часть 2; статья 32, часть 1).

Корреспондирующий приведенным конституционным предписаниям пункт 1 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека также устанавливает, что каждый имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей. Аналогичные положения закреплены в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (пункт "а" статьи 29), в иных международно-правовых договорах с участием Российской Федерации.

По смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, являющихся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, право на участие в управлении делами государства представляет собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина в демократическом обществе и призвано обеспечивать каждому гражданину возможность без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений быть полноправным субъектом народовластия, осуществляя его совместно с другими гражданами Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, закрепляя в статье 32 (части 2, 4 и 5) набор правомочий, составляющих нормативное содержание права на участие в управлении делами государства, не устанавливает порядок и условия реализации данного права и не исключает возможность дополнения его содержания иными правомочиями, возлагая решение этих вопросов на законодателя (статья 71, пункт "в"; статья 72, пункт "н" части 1; статья 76, части 1 и 2). Обеспечивая при осуществлении соответствующего правового регулирования баланс частных и публичных интересов в сфере народовластия, федеральный законодатель, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, обязан учитывать, что цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения - адекватными этим целям и отвечающими требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; недопустимо искажение в ходе правового регулирования самого существа конституционного права или свободы; цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод.

Таким образом, определяя способы и условия реализации гражданами Российской Федерации гарантированного им статьей 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, федеральный законодатель не вправе допускать искажения

конституционных принципов и норм, устанавливающих основы правового положения граждан, равно как и отмены или умаления самого данного права, с тем чтобы оно не утратило своего реального содержания.

3. Одной из форм реализации гражданами Российской Федерации права на участие в управлении делами государства является участие в деятельности коллегиальных органов, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение выборов и референдумов, - избирательных комиссий, комиссий референдума.

В соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в Российской Федерации действует система избирательных комиссий, комиссий референдума, включающая Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии, участковые комиссии, на которые возлагаются обеспечение реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществление подготовки и проведения выборов и референдумов в Российской Федерации (пункты 1 и 3 статьи 20).

При осуществлении своих полномочий, таких как регистрация (учет) избирателей, организация голосования, подсчет голосов избирателей, определение итогов голосования и результатов выборов, избирательные комиссии действуют, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16 января 2007 года N 160-О-П, прежде всего в интересах граждан как носителей избирательных прав, что соответствует статье 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина выступают важнейшей обязанностью государства, его органов и должностных лиц. В этом смысле формирование избирательных комиссий, организация их деятельности и обеспечение полномочий как самих комиссий, так и их членов приобретают, по существу, статус гарантии избирательных прав граждан.

Следовательно, определяя порядок формирования и деятельности избирательных комиссий, федеральный законодатель не только вправе, но и обязан осуществлять такое правовое регулирование, которое, с одной стороны, отвечало бы целям обеспечения свободного волеизъявления граждан Российской Федерации при реализации ими избирательных прав и права на участие в референдуме, а с другой - не допускало использования публично значимых полномочий избирательных комиссий в ущерб правам и свободам граждан и иным конституционным ценностям, что в равной мере относится и к определению условий назначения граждан Российской Федерации членами избирательных, в том числе территориальных, комиссий с правом решающего голоса и исполнения ими соответствующих полномочий.

3.1. Согласно Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" территориальные избирательные комиссии - это действующие на постоянной основе коллегиальные государственные органы с пятилетним сроком полномочий, к компетенции которых относятся осуществление контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме, реализация мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов и референдумов, распределение выделенных из бюджета средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов и референдумов и контроль за их целевым использованием, рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принятие по ним мотивированных решений, осуществление иных отнесенных к их ведению полномочий (статья 26).

Статус территориальных избирательных комиссий, порядок их формирования, правила (условия) назначения членов территориальных избирательных комиссий с правом решающего голоса и прекращения, в том числе досрочного, их полномочий закрепляются

федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Правовую основу деятельности избирательных комиссий составляют принципы законности, независимости, коллегиальности и гласности, что прямо вытекает из Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (статьи 3, 20, 28 и 30), а также из Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств, предусматривающей, в частности, что назначение, подготовка и проведение выборов осуществляются на основе конституции и законов, а законодательное регулирование порядка выборов не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер (пункты 3 и 4 статьи 1); организация избирательного процесса обеспечивается беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением (подпункт "д" пункта 2 статьи 10); не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы, либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия (пункт 2 статьи 11).

В соответствии с этими установлениями в Российской Федерации действует специальный порядок формирования избирательных комиссий, исключаящий монопольное участие каких-либо законодательных или исполнительных органов, а равно иных субъектов публичной власти в определении их персонального состава; на исполнительные органы власти, органы местного самоуправления, кандидатов, избирательные объединения, общественные объединения, организации, должностных лиц и избирателей возлагается обязанность по исполнению решений и иных актов избирательных комиссий, принятых в пределах их компетенции; исключается возможность проведения закрытых заседаний избирательных комиссий, а также совершение ими иных избирательных действий в условиях, не обеспечивающих транспарентность избирательного процесса; запрещается расформирование избирательных комиссий иначе, чем на основании судебного решения, принятого в установленном законом порядке; не допускается отзыв члена избирательной комиссии с правом решающего голоса по инициативе субъекта, предложившего его кандидатуру в состав комиссии; устанавливается административная ответственность за неисполнение решений избирательной комиссии, непредоставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, нарушение прав члена избирательной комиссии и уголовная ответственность за воспрепятствование работе избирательных комиссий.

3.2. Закрепляя правовой статус членов территориальных избирательных комиссий с правом решающего голоса, федеральный законодатель исходит из того, что свои обязанности они исполняют, как правило, не на постоянной (штатной) основе, и не устанавливает каких-либо специальных требований, предъявляемых к лицам, претендующим на членство в избирательной комиссии (образование, достижение определенного возраста, проживание на соответствующей территории и т.п.), связывая возможность соответствующего назначения с наличием у гражданина Российской Федерации желания, поддержанного любым субъектом, наделенным по закону правом выдвижения кандидатур в состав территориальных избирательных комиссий.

Вместе с тем для обеспечения надлежащего осуществления избирательными комиссиями возложенных на них публично значимых функций в законе могут быть определены обстоятельства, при которых гражданин Российской Федерации не может исполнять полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, с тем чтобы исключить участие в работе избирательных комиссий лиц, в отношении которых в силу тех или иных причин объективного (личного, служебного, семейного и др.)

характера есть веские основания для сомнений в возможности независимого, беспристрастного и правомерного исполнения ими полномочий по осуществлению подготовки и проведения выборов и референдумов, обеспечению реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

4. Согласно подпункту "а" пункта 1 и подпункту "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в первоначальной редакции членами избирательных, в том числе территориальных, комиссий с правом решающего голоса не могли быть лица, не имеющие гражданства Российской Федерации. Такое правовое регулирование означало, по сути, не что иное, как законодательную констатацию возможности членства в избирательной комиссии лишь для граждан Российской Федерации как единственных конституционно признанных обладателей права на участие в управлении делами государства.

Федеральным законом от 25 июля 2006 года N 128-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей" в круг лиц, которые не могут быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, были включены также граждане Российской Федерации, получившие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

4.1. Предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства свидетельствует о признании за ним со стороны этого государства соответствующего правового состояния, которое означает наделение лица статусом постоянного жителя (долгосрочного резидента) и предполагает возможность официального использования документа, подтверждающего указанный статус, для удостоверения личности на территории данного государства.

При отсутствии универсальных международных стандартов, определяющих природу и значение вида на жительство, государства самостоятельно фиксируют в своих национальных правовых системах условия и порядок его получения. Как правило, предоставлению иностранному гражданину или лицу без гражданства вида на жительство предшествует подача в установленном порядке заявления, в котором указываются причины, могущие служить основанием для приобретения права на постоянное проживание на территории данного государства (работа, учеба, наличие семейных связей, приобретение недвижимости, осуществление предпринимательской деятельности и др.).

Получение вида на жительство может быть обусловлено необходимостью фактического пребывания на территории конкретного иностранного государства. Так, согласно статье 9 Директивы 2003/109/ЕС "О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе" (принята Советом Европейского Союза 25 ноября 2003 года) - одного из ключевых нормативных актов в области иммиграционной политики, призванного установить единообразные условия проживания в государствах - членах Европейского Союза лиц, не являющихся их гражданами, отсутствие соответствующего лица на территории Европейского Союза в течение периода в двенадцать последовательных месяцев может служить основанием для утраты статуса долгосрочного резидента (подпункт "с" пункта 1); вместе с тем отсутствие свыше указанного срока либо по особым или исключительным причинам может не влечь за собой изъятие или утрату данного статуса (пункт 2), с той оговоркой, что при любых обстоятельствах после шести лет отсутствия на территории государства, предоставившего вид на жительство, долгосрочный резидент утрачивает право на соответствующий статус в этом государстве (пункт 4).

Национальным законодательством также может быть предусмотрено, что в случае предоставления вида на жительство на определенный срок, не превышающий, как

правило, пяти лет, его продление по истечении указанного срока допускается только по заявлению заинтересованного иностранного гражданина. При этом, однако, не исключается закрепление такого правового режима постоянного проживания иностранцев, при котором соответствующее право предоставляется на неограниченный срок, как это предусмотрено, в частности, в Литовской Республике (пункт 15 статьи 2 Закона Литовской Республики от 29 апреля 2004 года N IX-2206 "О правовом положении иностранных лиц"). Кроме того, предоставление статуса резидента не всегда связано с какими-либо требованиями, предусматривающими необходимость фактического нахождения иностранного гражданина на территории государства, предоставившего ему вид на жительство.

Согласно распространенной в международном сообществе иммиграционной практике получение вида на жительство может служить необходимым этапом приема в гражданство соответствующего государства, хотя и не означает обязательного его приобретения в дальнейшем, что может быть обусловлено как нежеланием самого лица изменить уже приобретенное правовое состояние, так и принципиальной невозможностью приобретения гражданства государства, предоставившего вид на жительство, без отказа от уже имеющегося гражданства в случае непризнания соответствующим государством двойного (множественного) гражданства.

Не предполагает наличие вида на жительство и наделение его обладателя политическими правами гражданина соответствующего иностранного государства, в частности правом избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, правом голосовать на общегосударственном и местном референдуме, правом занимать государственные и муниципальные должности, правом быть членом политической партии, если иное не предусмотрено международным договором или законом государства проживания. Вместе с тем даже предоставление этим лицам того или иного объема политических прав вовсе не означает неизбежного изменения их положения в отношении со страной своего гражданства.

В частности, в заключенных между Российской Федерацией и Республикой Казахстан (20 января 1995 года), Туркменистаном (18 мая 1995 года), Киргизской Республикой (13 октября 1995 года) и Республикой Армения (29 августа 1997 года) договорах о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории данных государств, и граждан соответствующих государств, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, особо оговаривается, что предоставление на эквивалентной основе отдельных политических прав указанным категориям иностранных граждан, в том числе права участвовать в муниципальных выборах и местных референдумах в качестве избирателей, кандидатов и участников референдума, предполагает сохранение ими, без каких-либо изъятий, правовой связи со страной своего гражданства.

Таким образом, получение гражданином Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства означает, что он приобретает право долгосрочного проживания на территории этого государства на законных основаниях, возможность наряду с его гражданами пользоваться на сопоставимых условиях экономическими и социальными правами, заниматься любой не запрещенной законом деятельностью, а также свободно покидать данное государство и возвращаться на его территорию.

При этом наличие у гражданина Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства само по себе не приводит к возникновению между ним и соответствующим иностранным государством постоянной и распространяющейся на все сферы сопряжения индивида и государства политико-правовой взаимосвязи, равноценной по своему содержанию и значению гражданству Российской Федерации, являющемуся в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" устойчивой правовой связью лица с

Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Соответственно, предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства - в отличие от получения им иностранного гражданства - не может свидетельствовать об объективном снижении для такого гражданина ценности его политико-юридической связи с Российской Федерацией, а равно создавать при осуществлении им права на участие в управлении делами государства предпосылки для отступления от конституционного принципа государственного суверенитета, которые ставили бы под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года N 797-О-О).

4.2. Закрепляя право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства, Конституция Российской Федерации одновременно предусматривает, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 6, часть 2), а также может свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (статья 27, часть 2). При этом Конституция Российской Федерации не содержит каких-либо ограничений в отношении целей выезда за пределы Российской Федерации, продолжительности и условий пребывания за границей, в том числе на основании приобретения гражданином Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства, что согласуется с осознанием многонациональным народом Российской Федерации себя как части мирового сообщества (преамбула) и в условиях современной глобализации и интеграции государств, несомненно, предполагает возможность соответствующего расширения пространственной сферы реализации прав и свобод человека и гражданина.

Проживание гражданина Российской Федерации за ее пределами, в том числе на основании вида на жительство на территории иностранного государства, не прекращает, согласно части третьей статьи 4 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", его гражданства Российской Федерации и, как следствие, не влечет приобретения им иностранного гражданства. Исходя из этого предоставление гражданину Российской Федерации вида на жительство на территории иностранного государства само по себе не может служить достаточным основанием такого ограничения его прав и свобод, вытекающих из российского гражданства, возможность которого допускается по смыслу статьи 62 (часть 2) Конституции Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации в случае наличия у них гражданства иностранного государства.

Такому подходу корреспондирует предписание статьи 16 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, по смыслу которой запрет какой бы то ни было дискриминации при пользовании признанными в Конвенции правами и свободами не рассматривается в качестве препятствия для государства вводить ограничения на политическую деятельность лишь в отношении иностранцев, что означает, по существу, недопустимость необоснованного ограничения политических прав своих граждан, в том числе в связи с наличием у них права на постоянное проживание на территории другого государства. Таким же образом данный вопрос решен в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (статья 30).

Согласно Конституции Российской Федерации гражданину Российской Федерации, находящемуся за ее пределами, гарантируются защита и покровительство Российской Федерации (статья 61, часть 2). Исходя из этого Федеральным законом от 24 мая 1999 года N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" закрепляется, что государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, объединяющих собой и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за ее пределами (пункт 2 статьи 1), основывается на признании неотчуждаемости и принадлежности каждому от рождения

основных прав и свобод человека и гражданина (пункт 2 статьи 5); соответственно, проживающие за рубежом граждане Российской Федерации вправе рассчитывать на поддержку Российской Федерации в обеспечении своих основных свобод и гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и иных прав, предусмотренных международными пактами о правах человека, в своих действиях, направленных против случаев дискриминации по признакам расы, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к соотечественникам, имущественного положения или любого другого обстоятельства, в обеспечении своего права на равенство перед законом (пункт 1 статьи 15).

Тем более эти гарантии должны соблюдаться в отношении тех получивших вид на жительство на территории иностранного государства граждан Российской Федерации, которые имеют намерение реализовать конституционные права, признанные за ними как гражданами Российской Федерации, на территории своей страны. Участие таких граждан Российской Федерации в деятельности территориальных избирательных комиссий в качестве членов с правом решающего голоса, основанное на закрепленном Конституцией Российской Федерации праве народа на осуществление своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, часть 2), с необходимостью предполагает обеспечение взаимного доверия и уважения граждан и государства вне зависимости от избранного места жительства - на территории Российской Федерации или за ее пределами и как таковое не представляет угрозы основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обеспечению обороны страны и безопасности государства, не ставит под сомнение способность такого гражданина независимо, беспристрастно и с соблюдением требований закона осуществлять соответствующие полномочия в интересах обеспечения реализации и защиты конституционного права граждан Российской Федерации на участие в выборах и референдуме, являющихся высшим непосредственным выражением народовластия.

Соответственно, ограничение права граждан Российской Федерации, имеющих вид на жительство на территории иностранного государства, на участие в управлении делами государства в качестве члена территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса не согласуется с конституционным принципом равенства прав и свобод граждан, не обусловлено конституционно признаваемыми целями, приводит к искажению самого существа данного конституционного права, необоснованно ставя под сомнение лояльность таких граждан по отношению к своему государству, на которое Конституцией Российской Федерации (статья 21, часть 1) возлагается обязанность охранять достоинство личности.

5. Таким образом, взаимосвязанные положения подпункта "а" пункта 1 и подпункта "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в части, лишающей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 3).

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

постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения подпункта "а" пункта 1 и подпункта "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в части, лишающей

гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 3).

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

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации