



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпункта 57 статьи 2 и подпунктов «в», «в¹» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Е.Г.Силаевой

город Санкт-Петербург

30 мая 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

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 подпункта 57 статьи 2 и подпунктов «в», «в¹» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Е.Г.Силаевой. 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, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Гражданка Е.Г.Силаева оспаривает конституционность положений Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающих, что:

род занятий – это документально подтвержденная деятельность кандидата, приносящая ему доход, а также статус неработающего кандидата: пенсионер, безработный, учащийся (с указанием наименования учебного заведения), домохозяйка, временно неработающий (подпункт 57 статьи 2);

основаниями отказа в регистрации кандидата являются отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с данным Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата; наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, оформленных с нарушением требований данного Федерального закона, иного закона (подпункты «в», «в¹» пункта 24 статьи 38).

1.1. Решением Совета депутатов муниципального округа Восточное Измайлово в городе Москве от 14 июня 2022 года на 11 сентября этого же года были назначены выборы депутатов представительного органа данного внутригородского муниципального образования.

Решением избирательной комиссии упомянутого муниципального округа от 21 июля 2022 года, с которым согласилась Московская городская избирательная комиссия, Е.Г.Силаевой, выдвинутой в порядке самовыдвижения, отказано в регистрации кандидатом в депутаты. Основанием для отказа послужили выявленные противоречия между сведениями, указанными в подписных листах, содержащих 26 подписей избирателей, собранных в поддержку ее выдвижения, о роде занятий кандидата – «самозанятая» (аналогичные сведения были указаны и при уведомлении избирательной комиссии о выдвижении) и справкой, предоставленной налоговым органом, согласно которой заявительница поставлена на налоговый учет в качестве налогоплательщика налога на профессиональный доход (при этом указание на самозанятость как род занятий в ней отсутствовало).

Избирательная комиссия в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предварительно уведомила Е.Г.Силаеву об указанном недостатке сведений о роде занятий, свидетельствующем об их недостоверности, и установила срок для исправления выявленных неточностей в представленных документах. Однако заявительница не устранила допущенные нарушения, в связи с чем на основании названного Федерального закона ей было отказано в регистрации, поскольку подписные листы, содержавшие сведения о самозанятости кандидата, были оформлены с нарушением установленных требований.

Решением Измайловского районного суда города Москвы от 5 августа 2022 года, с которым согласились суды вышестоящих инстанций, включая Верховный Суд Российской Федерации, заявительнице отказано в удовлетворении требований об отмене указанных актов избирательных органов. Суды пришли к выводу, что сведения о роде занятий Е.Г.Силаевой, самостоятельно указанные ею в заявлении о согласии баллотироваться и подписных листах с подписями избирателей в поддержку выдвижения, противоречат сведениям, содержащимся в справке налогового органа.

Ориентируясь на разъяснение, приведенное в пункте 1.8 приложения № 2 «Перечень документов, представляемых в окружную избирательную комиссию при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва» к постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 апреля 2021 года № 4/35-8, они признали все собранные в поддержку выдвижения заявительницы подписи избирателей недействительными по указанным избирательными комиссиями основаниям.

1.2. Решением Совета депутатов муниципального округа Гагаринский в городе Москве от 20 июня 2022 года выборы депутатов представительного органа данного внутригородского муниципального образования были назначены на 11 сентября 2022 года.

Решением избирательной комиссии упомянутого муниципального округа от 28 июля 2022 года Е.Г.Силаева, выдвинутая в порядке самовыдвижения, была зарегистрирована кандидатом в депутаты.

Решением Гагаринского районного суда города Москвы от 11 августа 2022 года, с которым согласились суды вышестоящих инстанций, включая Верховный Суд Российской Федерации, удовлетворены требования кандидата П., зарегистрированного по тому же избирательному округу, об отмене решения избирательной комиссии о регистрации заявительницы. Опираясь на оспариваемые ею законоположения, а также учитывая названное разъяснение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, суд мотивировал принятое решение в том числе тем, что сведения о samozанятости как роде занятий кандидата не соответствовали справке налогового органа, подтверждающей регистрацию Е.Г.Силаевой в качестве плательщика налога на профессиональный доход, а значит, были представлены в избирательную комиссию с нарушением установленных законом требований; как следствие, собранные в поддержку ее выдвижения 23 подписи избирателей являются недействительными в силу того, что во всех подписных листах были ненадлежащим образом указаны сведения о роде занятий кандидата.

1.3. Е.Г.Силаева просит признать оспариваемые законоположения не соответствующими статьям 1 (часть 1), 3 (части 1–3), 6 (часть 2), 18, 19 (часть 1), 32 (часть 2), 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку, по ее мнению, они не отвечают требованиям формальной определенности правовой нормы и по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, исключают возможность указания и документального подтверждения кандидатом, являющимся плательщиком налога на профессиональный доход, своего рода занятий термином «самозанятый», используемым в федеральном законодательстве.

Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются подпункт 57 статьи 2 и подпункты «в», «в¹» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в той мере, в какой они служат основанием для решения вопроса о возможности регистрации кандидата, указавшего в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации, в качестве рода занятий, что он является самозанятым, если согласно справке налогового органа такой кандидат поставлен на учет как плательщик налога на профессиональный доход.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в России как демократическом правовом государстве, в котором высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, граждане Российской Федерации имеют равное право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 1; статья 3, часть 3; статья 19, часть 1; статья 32, части 1 и 2).

Конституционной природой избирательных прав предопределяется обязанность государства создавать условия, которые гарантировали бы адекватное выражение суверенитета многонационального народа России посредством осуществления ее гражданами права на участие в управлении делами государства, а также формирования самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать эффективное представительство и полноценную реализацию интересов народа. Из этого следует, что, осуществляя в порядке, предусмотренном статьями 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1), 76 (части 1 и 2), 81 (часть 4), 96 (часть 2) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, правовое регулирование избирательных отношений, законодатель в силу ее статей 3 (часть 3), 13 (части 1 и 3), 17 (часть 3), 18, 45, 55 (часть 3) и 75¹ обязан учитывать конституционное предназначение выборов, соблюдать общепризнанные принципы всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права, обеспечивать справедливые процедуры реализации избирательных прав граждан, включая выдвижение и регистрацию кандидатов, и избегать необоснованного ограничения электоральной конкуренции, в особенности в отношении политических партий (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П, от 9 ноября 2009 года № 16-П, от 10 октября 2013 года № 20-П, от 22 декабря 2015 года № 34-П, от 23 октября 2020 года № 43-П, от 12 марта 2021 года № 6-П, от 7 июня 2023 года № 31-П и др.).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации и основанные на них правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации означают, что устанавливаемые законом правила выдвижения и регистрации кандидатов, предполагающие представление в избирательную комиссию необходимых сведений о конкретном кандидате, в том числе об основном месте его работы или службы, занимаемой должности (в случае отсутствия основного места работы или службы – о роде занятий), а также предусматривающие последствия их недостоверности, равно как и применение данных правил при подготовке и проведении любых видов

выборов, должны отвечать критериям определенности правового регулирования и не порождать избыточных, чрезмерных ограничений (барьеров), создающих вопреки конституционному принципу юридического равенства неоправданные препятствия для электорального волеизъявления граждан и свободного осуществления ими избирательных прав.

3. Основу правового регулирования выборов образует Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которым гарантируются свободное волеизъявление российских граждан на выборах и референдуме, а также защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме (преамбула). Согласно статье 1 названного Федерального закона им 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); он имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (пункт 2); 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).

В целях обеспечения условий, способствующих осмысленному волеизъявлению граждан и гласности проведения выборов, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает осуществление информирования избирателей о выборах (о выдвинутых и зарегистрированных кандидатах, о ходе избирательного процесса, о сроках и порядке совершения избирательных действий и т.п.) органами государственной власти, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями, организациями, осуществляющими выпуск

средств массовой информации, редакциями сетевых изданий, физическими и юридическими лицами, особо оговаривая при этом, что содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным и не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений. В то же время им специально устанавливается, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не наделены полномочиями информировать избирателей о кандидатах, избирательных объединениях, поскольку осуществление данной деятельности от имени субъектов публичной власти прямо закреплено за избирательными комиссиями (пункты 1–3 статьи 45).

Для обеспечения реализации соответствующих функций названный Федеральный закон, в частности, предусматривает, что при уведомлении о своем выдвижении кандидат обязан направить в избирательную комиссию заявление в письменной форме о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности, в котором должны быть указаны его биографические данные, в том числе основное место работы или службы, занимаемая должность, а в случае отсутствия таковых – род занятий (пункт 2 статьи 33). Отражение кандидатами в заявлении о согласии баллотироваться собственных биографических данных обусловлено потребностью их персональной идентификации в рамках складывающихся в связи с реализацией пассивного избирательного права электоральных правоотношений, для того чтобы в последующем предоставить избирателям определенный, отвечающий критериям необходимой разумности объем информации о выдвинутых лицах, позволить им оценить личные и деловые качества претендентов и осознанно осуществить свой выбор.

Достоверность содержащихся в заявлении о согласии баллотироваться сведений в соответствии с подпунктом «б» пункта 2² статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации» обеспечивается адресованным кандидату или избирательному объединению требованием приложить к заявлению о согласии баллотироваться копии документов, подтверждающих указанные сведения, в том числе об основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий). Согласно пунктам 6 и 8 этой же статьи избирательные комиссии должны осуществить – с использованием имеющихся у них полномочий – проверку сведений о кандидатах, указанных ими при уведомлении о выдвижении, и в случае выявления фактов их недостоверности уведомить об этом средства массовой информации.

Устанавливая форму и требования к содержанию подписных листов, в которых проставляются подписи избирателей в поддержку выдвижения отдельных кандидатов, выдвинутых в одномандатном (многомандатном) избирательном округе, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» императивно предписывает указывать и в них сведения о месте работы, занимаемой должности или роде занятий соответствующего кандидата (пункт 8 статьи 37, приложения № 5, № 6 и № 8 к названному Федеральному закону). Это во многом обусловлено необходимостью того, чтобы, принимая решение о поддержке выдвижения конкретного лица кандидатом или, напротив, отказывая в ней, избиратели имели хотя бы минимальный объем сведений о его деловых и личных качествах, отвечающих их собственным представлениям о требованиях, предъявляемых к лицам, претендующим на избрание.

Регистрация кандидатов осуществляется избирательными комиссиями, по общему правилу, при наличии документов, требующихся в соответствии со статьей 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для уведомления об их выдвижении, и при условии предоставления ими необходимого количества действительных подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения, если иное не предусмотрено законодательством о выборах. При этом согласно пункту 1¹ статьи 38 названного Федерального

закона в случае выявления неполноты сведений о кандидатах, отсутствия каких-либо документов, представление которых в избирательную комиссию для уведомления и регистрации кандидата предусмотрено законом, или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, обязана известить его об этом. Не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о его регистрации, кандидат вправе внести уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем и представленные в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 33 названного Федерального закона, а также в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей и списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов) и регистрации, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе предъявляемыми к их оформлению.

После принятия избирательной комиссией решения о регистрации сведения об основном месте работы или службы, о занимаемой должности (в случае отсутствия основного места работы или службы – о роде занятий) зарегистрированного кандидата в составе иных предусмотренных законом биографических данных включаются в избирательный бюллетень, форма и текст которого утверждаются избирательной комиссией не позднее чем за 20 дней до дня голосования (пункт 4 и подпункт «г» пункта 5 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Кроме того, пунктом 3 статьи 61 названного Федерального закона предусмотрено, что биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в избирательный бюллетень, размещаются также на информационном стенде, оборудуемом участковой избирательной комиссией

в помещении для голосования либо непосредственно перед этим помещением (подпункт «а»); на стенде подлежит размещению и информация (если таковая имеется) о фактах представления кандидатами недостоверных сведений, предусмотренных пунктами 2 и 3 его статьи 33 (подпункт «е»).

Такое правовое регулирование в совокупности с иными положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающими основные принципы реализации избирательных прав и регламентирующими информационное освещение выборов (пункт 3 статьи 3, пункт 1 статьи 5, пункты 3 и 6 статьи 20, пункт 1 статьи 39 и статья 44), направлено на обеспечение в течение избирательного процесса необходимых условий для доступности гражданам достоверной информации о кандидатах, включая сведения об основном месте их работы или службы, занимаемой должности (в случае отсутствия основного места работы или службы – роде занятий), гарантирует всем зарегистрированным кандидатам равные возможности по их представлению (уточнению) и отражению в избирательных документах. Одновременно оно отвечает целям осознанного электорального волеизъявления избирателей, учитывающего – наряду с данными о доходах и имуществе, образовании, партийной принадлежности и т.п. – способ и характер реализации кандидатами гарантированного каждому права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации), что создает предпосылки для наиболее объективной оценки предпочтительности избрания конкретных лиц, претендующих на выборную должность.

4. Подпункт 57 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» относит к роду занятий документально подтвержденную деятельность кандидата, приносящую ему доход, либо статус неработающего кандидата: пенсионер, безработный, учащийся (с указанием наименования учебного заведения), домохозяйка, временно неработающий.

Данное законоположение содержит общее понятие и не устанавливает хотя бы примерного (типового) перечня приносящих кандидату доход видов деятельности, сведения о которых характеризуют род занятий кандидата, и не закрепляет правомерных способов их документального подтверждения, что обусловлено отсутствием юридико-технических возможностей детального урегулирования соответствующих вопросов, тем более с учетом права каждого свободно иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1; статья 35, часть 2, Конституции Российской Федерации). Это, однако, не может служить основанием для вывода о его неопределенности, поскольку законотворческая деятельность в принципе не исключает использования при конструировании (описании) правовых норм оценочных и общепринятых понятий при условии, что они с достаточной степенью предсказуемости позволяют соотносить с ними свое поведение и не препятствуют, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, их уяснению участниками соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания отдельного нормативного положения или из системы взаимосвязанных положений, рассчитанных на применение к неограниченному числу схожих дел (ситуаций), либо посредством выявления их более сложной взаимосвязи, в частности с помощью даваемых судами разъяснений (постановления от 30 июня 2011 года № 14-П, от 8 декабря 2017 года № 39-П, от 26 ноября 2020 года № 48-П, от 24 мая 2021 года № 21-П и др.).

4.1. Принимая решения о недостоверности сообщенных Е.Г.Силаевой сведений о роде ее занятий в избирательных документах и, как следствие, о недействительности собранных в поддержку ее выдвижения подписей избирателей, поскольку все они содержались в подписных листах, оформленных с нарушением требований закона об указании в них сведений о роде занятий, суды – как при обжаловании заявительницей отказа

избирательной комиссии в регистрации на выборах в муниципальном округе Восточное Измайлово, так и при отмене решения о ее регистрации кандидатом на выборах в муниципальном округе Гагаринский – руководствовались разъяснениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, содержащимися в постановлении от 28 апреля 2021 года № 4/35-8 «О Перечне и формах документов, в том числе в машиночитаемом виде, представляемых политическими партиями и кандидатами в избирательные комиссии при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва» (пункт 1.8 приложения № 2), которые в настоящее время воспроизведены в постановлении от 1 июня 2022 года № 85/707-8 «О Перечне и формах документов, в том числе в машиночитаемом виде, представляемых политическими партиями и кандидатами в избирательные комиссии при проведении дополнительных выборов депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по одномандатному избирательному округу» (пункт 1.8 приложения № 2) и в постановлении от 22 ноября 2023 года № 138/1056-8 «О Перечне и формах документов, представляемых кандидатами, уполномоченными представителями политических партий в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации при проведении выборов Президента Российской Федерации» (пункт 1.11 приложения № 1).

Согласно данным разъяснениям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации физические лица, применяющие специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» в порядке, установленном Федеральным законом от 27 ноября 2018 года № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» (далее – Федеральный закон от 27 ноября 2018 года № 422-ФЗ), представляют в соответствующую избирательную комиссию справку о постановке на учет (снятии с учета) физического лица в качестве налогоплательщика налога на профессиональный доход по форме КНД 1122035. Исходя из этого

избирательными комиссиями и судами был сделан вывод о том, что в документах, подаваемых в целях уведомления о выдвижении и регистрации, кандидаты должны указывать в качестве рода своих занятий, что они являются физическими лицами, применяющими специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», и подтверждать данные сведения соответствующей справкой налогового органа. Следование этим разъяснениям означает, что указание кандидатом в заявлении о согласии баллотироваться и в подписных листах в качестве сведений о роде занятий информации о том, что он является самозанятым, не может быть документально подтверждено – поскольку Федеральный закон от 27 ноября 2018 года № 422-ФЗ не содержит понятия «самозанятость» или производных от него слов (словосочетаний), – а потому искажает соответствующие сведения, которые должны быть достоверно доведены до избирателей в установленной форме и с соблюдением принципа юридического равенства.

Тот факт, что эти разъяснения были сделаны Центральной избирательной комиссией Российской Федерации применительно к федеральным – парламентским (включая дополнительные) и президентским – выборам, сам по себе не препятствует их использованию для оценки представляемых кандидатами сведений при проведении региональных и муниципальных избирательных кампаний, поскольку закрепленное в подпункте 57 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» понятие рода занятий кандидата имеет универсальное значение и рассчитано на применение при проведении любых видов выборов. Об этом свидетельствует, в частности, судебная практика, которая характеризуется именно такой трактовкой рода занятий кандидата (кассационные определения Второго кассационного суда общей юрисдикции от 8 сентября 2022 года № 88а-21459/2022 и от 9 ноября 2022 года № 88а-23921/2022, апелляционное определение Московского городского суда от 16 августа 2022 года № 33а-4654/2022 и др.), подтверждением чему могут служить и судебные решения, вынесенные в отношении заявительницы.

4.2. Содержащиеся в Федеральном законе от 27 ноября 2018 года № 422-ФЗ нормативные положения устанавливают, что физические лица при применении предусмотренного для них специального налогового режима вправе вести виды деятельности, доходы от которых облагаются налогом на профессиональный доход, без государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей, за исключением видов деятельности, ведение которых требует обязательной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей в соответствии с федеральными законами, регулирующими ведение соответствующих видов деятельности (часть 6 статьи 2); профессиональный доход – доход физических лиц от деятельности, при ведении которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников по трудовым договорам, а также доход от использования имущества (часть 7 статьи 2); налогоплательщиками налога на профессиональный доход признаются физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, перешедшие на специальный налоговый режим в порядке, установленном названным Федеральным законом (часть 1 статьи 4); не вправе применять специальный налоговый режим налогоплательщики, у которых доходы, учитываемые при определении налоговой базы, превысили в текущем календарном году 2,4 миллиона рублей, а также в ряде других случаев (часть 2 статьи 4).

Из данных законоположений следует, что приобретение статуса плательщика налога на профессиональный доход связано с ведением физическими лицами определенных видов деятельности, приносящих им такой доход. В связи с этим с учетом того, что подпункт 57 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» относит к сведениям о роде занятий кандидата информацию о его документально подтвержденной деятельности, приносящей доход, а не о конкретном режиме налогообложения, его применение, требующее на безальтернативной основе указывать в избирательных документах сведения о принадлежности кандидата к плательщикам налога на профессиональный доход, не

согласуется, – по крайней мере, в отношении лиц, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, – с действующим законодательством.

При оценке конституционности оспариваемых норм надлежит учитывать, как следует из части второй статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», и то, что институт самозанятости граждан (физических лиц) получил прямое отражение в целом ряде федеральных законов (Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и др.). Категория «самозанятый» широко используется и во многих подзаконных – президентских, правительственных, ведомственных – нормативных правовых актах, в том числе принятых после вступления в силу Федерального закона от 27 ноября 2018 года № 422-ФЗ и нередко обозначающих самозанятых как физических лиц, применяющих введенный названным Федеральным законом специальный налоговый режим, но, как правило, не относящих к ним индивидуальных предпринимателей.

Так, Стратегией развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1083-р) для граждан, осуществляющих приносящую доход деятельность и не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей (для самозанятых граждан), прямо была оговорена возможность добровольного уведомления об осуществлении указанной деятельности (раздел 5 «Совершенствование политики в области налогообложения и неналоговых платежей»). В рамках же национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» Министерством экономического развития Российской Федерации отдельно был выделен федеральный проект «Создание

благоприятных условий для осуществления деятельности самозанятыми гражданами» (со сроками реализации от 15 октября 2018 года по 31 декабря 2024 года), которым специально оговорено применение в отношении самозанятых нового режима налогообложения, предоставление самозанятым гражданам финансовых ресурсов по льготной ставке, а также оказание им информационных, консультационных и образовательных услуг.

Эти и другие правовые акты, принятые как на законодательном, так и на подзаконном уровне, в совокупности с положениями Федерального закона от 27 ноября 2018 года № 422-ФЗ – хотя он непосредственно и не содержит упоминания о самозанятых физических лицах – означают, по сути, официальное юридическое признание института самозанятости граждан как налогооблагаемой деятельности, приносящей им доход. При таких обстоятельствах лишение кандидата правомочия указать в документах, представляемых в избирательную комиссию в целях уведомления о выдвижении и регистрации, в качестве рода своих занятий сведения о том, что он является самозанятым, существенно ограничивает его электоральные возможности, не позволяя надлежащим – с точки зрения установленных законом различий видов приносящей доход деятельности – образом донести до избирателей достоверную информацию о присущих ему личных и тем более деловых качествах и тем самым попытаться оказать, опираясь на них, конкурентное воздействие на их выбор.

Кроме того, при осуществлении конституционного нормоконтроля по жалобе Е.Г.Силаевой нельзя не учитывать, что категория «самозанятый» получила определенное закрепление и в региональном избирательном законодательстве. Убедиться в этом позволяет правовое регулирование выборов в отдельных субъектах Российской Федерации (часть 2 статьи 19 Закона Республики Ингушетия от 8 июня 2009 года № 24-РЗ «О муниципальных выборах в Республике Ингушетия», часть 2 статьи 23 Закона Краснодарского края от 21 августа 2007 года № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и др.), предусматривающее, что в случае, если кандидат занимается

предпринимательской, творческой или иной деятельностью, документально подтвержденной и приносящей ему доход, то в качестве рода его занятий следует указывать: индивидуальный предприниматель, самозанятый (физическое лицо, применяющее специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход»), член (глава) крестьянского (фермерского) хозяйства, ведение личного подсобного хозяйства, художник, писатель, композитор, иное.

4.3. По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 17 ноября 2022 года № 50-П, кандидату, чья основная цель – быть избранным, не должны чиниться препятствия в доведении до избирателей сведений, которые, входя в состав обязательных биографических данных кандидата, характеризуют его личность, в том числе с точки зрения способности выполнять те функции, которые будут на него возложены в случае избрания. Создание преград для этого – при наличии у избирательной комиссии возможности оценить, принимая решение о регистрации кандидата, вытекающую из системного анализа действующего законодательства достоверность представленных сведений о роде занятий – способно подорвать доверие как к самой избирательной комиссии, так и к проводимым ею выборам.

Принцип поддержания доверия к закону и действиям государства (статья 75¹ Конституции Российской Федерации), производный от конституционных требований юридического равенства и справедливости в правовом демократическом государстве (статьи 1 и 19), предполагает, что уполномоченные государством органы должны принимать свои решения на основе строгого исполнения законодательных предписаний, а также внимательного и ответственного исследования фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение, изменение и прекращение соответствующих прав и свобод. Из этого вытекает, что ни действующее избирательное законодательство, ни практика его применения не должны порождать поводов для подрыва такого доверия.

Проверяя оспариваемые законоположения, Конституционный Суд Российской Федерации не может оставить без внимания и то, что они не требуют принятия избирательной комиссией решения об отказе в регистрации либо отмены судом решения о регистрации в случае сообщения кандидатом в заявлении о согласии баллотироваться недостоверных сведений о роде занятий, так как указанные негативные последствия могут быть вызваны только отсутствием в заявлении кандидата упомянутых сведений, а не их недостоверностью. Такого же понимания придерживается и Пленум Верховного Суда Российской Федерации (пункт 98 постановления 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»).

Однако если недостоверные сведения о роде занятий кандидата указаны в подписных листах, содержащих подписи избирателей, собранные в поддержку его выдвижения, все такие подписи признаются по этой причине недействительными (подпункт «з» пункта 6⁴ статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), что является одним из безусловных оснований для отказа в регистрации. Это во многом приводит к обесмысливанию предварительного (не позднее чем за три дня до регистрации) уведомления избирательной комиссией кандидата о соответствующем недостатке представленных им документов, так как он в любом случае оказывается не в силах внести необходимые уточнения (исправления) в свои подписные листы.

Подобное различие юридических последствий указания кандидатом самозанятости как рода своих занятий в заявлении о согласии баллотироваться, с одной стороны, и в подписных листах – с другой, дополнительно свидетельствует, что при адекватном, основанном на комплексном анализе действующего законодательства правоприменении соответствующие сведения не могут быть признаны недостоверными и

влечь отказ в регистрации (отмену решения о регистрации), за исключением случая, когда кандидат поставлен на учет как плательщик налога на профессиональный доход и одновременно зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя.

Игнорирование статуса самозанятого гражданина, не связанного с наличием у него регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, при подготовке и проведении различных избирательных действий приводит – как это и произошло в деле с участием заявительницы – к тому, что, вопреки гарантированной свободе демократических выборов, равенству избирательных прав граждан и допустимости их ограничения только федеральным законом и только с учетом принципов необходимости, соразмерности и справедливости (статья 19; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), кандидатам, равно как и избирателям, создаются не имеющие конституционно значимого оправдания препятствия для полноценного участия в избирательном процессе.

4.4. Таким образом, подпункт 57 статьи 2 и подпункты «в», «в¹» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (часть 1), 32 (часть 2), 55 (часть 3) и 75¹, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования и с учетом смысла, приданного им судебным толкованием, они служат основанием для отказа в регистрации кандидата, указавшего в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации, в качестве рода занятий, что он является самозанятым, если согласно справке налогового органа такой кандидат поставлен на учет как налогоплательщик налога на профессиональный доход (за исключением случая, когда он зарегистрирован в установленном порядке как индивидуальный предприниматель).

Признание настоящим Постановлением неконституционности оспариваемых законоположений не затрагивает результатов выборов Совета депутатов муниципального округа Восточное Измайлово в городе Москве и выборов Совета депутатов муниципального округа Гагаринский в городе Москве, состоявшихся 11 сентября 2022 года, и не может служить основанием для их отмены. Учитывая, что соответствующие избирательные правоотношения давно завершены, отсутствуют основания и для пересмотра дел с участием Е.Г.Силаевой. В то же время Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», полагает, что заявительница имеет право на применение в отношении нее компенсаторных механизмов, чьи форма и размер подлежат определению Измайловским районным судом города Москвы и Гагаринским районным судом города Москвы, рассмотревшими в первой инстанции дела Е.Г.Силаевой, в которых были применены законоположения, признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 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 подпункт 57 статьи 2 и подпункты «в», «в¹» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (часть 1), 32 (часть 2), 55 (часть 3) и 75¹, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования и с учетом смысла, приданного им судебным толкованием, они служат основанием для отказа в регистрации кандидата, указавшего в документах, представленных для уведомления о

выдвижении и регистрации, в качестве рода занятий, что он является самозанятым, если согласно справке налогового органа такой кандидат поставлен на учет как налогоплательщик налога на профессиональный доход (за исключением случая, когда он зарегистрирован в установленном порядке как индивидуальный предприниматель).

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести изменения в законодательное регулирование избирательных отношений в части, касающейся указания рода занятий кандидата.

Впредь до внесения в законодательное регулирование необходимых изменений кандидату не может быть отказано в регистрации (решение о регистрации не может быть отменено) в случае указания в качестве рода занятий сведений о том, что он является самозанятым, если такой кандидат согласно справке налогового органа поставлен на учет как налогоплательщик налога на профессиональный доход (за исключением случая, когда он зарегистрирован в установленном порядке как индивидуальный предприниматель).

3. Гражданка Силаева Екатерина Геннадиевна имеет право на применение в отношении нее компенсаторных механизмов, чьи форма и размер подлежат определению Измайловским районным судом города Москвы и Гагаринским районным судом города Москвы, рассмотревшими в первой инстанции дела с ее участием.

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

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

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

№ 27-П



Конституционный Суд
Российской Федерации