



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 23 Федерального закона «О некоммерческих организациях», пункта 5 статьи 27 Федерального закона «О политических партиях», подпункта «л» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», подпункта «б» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункта «б» пункта 9 статьи 36 Избирательного кодекса Псковской области в связи с жалобой Псковского регионального отделения политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО»

город Санкт-Петербург

18 марта 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, 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 положений пункта 4 статьи 23 Федерального закона «О некоммерческих организациях», пункта 5 статьи 27 Федерального закона «О политических партиях», подпункта «л» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», подпункта «б» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункта «б» пункта 9 статьи 36 Избирательного кодекса Псковской области.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба Псковского регионального отделения политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО». 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. Псковское региональное отделение политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» (далее также – Псковское РО РОДП «ЯБЛОКО», региональное отделение) оспаривает конституционность следующих законоположений:

пункта 4 статьи 23 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», согласно которому изменения, вносимые в сведения, указанные в пункте 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», приобретают юридическую силу со дня их внесения в единый государственный реестр юридических лиц;

пункта 5 статьи 27 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», обязывающего политическую партию, ее региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения информировать федеральный уполномоченный орган или его территориальный орган об изменении сведений, указанных в пункте 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях, в течение семи рабочих дней (в редакции, действующей до вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2023 года № 360-ФЗ, – в течение трех рабочих дней) со дня таких изменений и в течение 14 дней со дня таких изменений представить в федеральный уполномоченный орган или его территориальный орган соответствующие документы для принятия решения об их направлении в регистрирующий орган, который вносит в единый государственный реестр юридических лиц запись об изменении сведений о политической партии, ее региональном отделении или ином зарегистрированном структурном подразделении;

подпункта «л» пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», предусматривающего, что в едином государственном реестре юридических лиц содержатся сведения о юридическом лице, включающие сведения о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени этого юридического лица;

подпункта «б» пункта 25 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающего такое основание отказа в регистрации списка кандидатов, как отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с этим Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации списка кандидатов (за исключением случаев отсутствия указанных

документов в отношении отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов);

подпункта «б» пункта 9 статьи 36 Избирательного кодекса Псковской области (Закон Псковской области от 1 августа 2003 года № 295-оз), называющего в числе оснований отказа в регистрации единого списка кандидатов отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации единого списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», данным Кодексом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации списка кандидатов (за исключением случаев отсутствия указанных документов в отношении отдельных кандидатов, включенных в единый список кандидатов).

1.1. Из представленных материалов следует, что постановления территориальных избирательных комиссий Печорского, Пыталовского, Струго-Красненского, Красногородского и Опочецкого районов Псковской области от 5 августа 2023 года, а также Локнянского и Новоржевского районов Псковской области от 7 августа 2023 года о регистрации единых списков кандидатов, выдвинутых Псковским РО РОДП «ЯБЛОКО» на выборах депутатов представительных органов ряда муниципальных образований, назначенных на 10 сентября 2023 года, были обжалованы в районные суды Псковской области избирательными объединениями, чьи списки кандидатов также были зарегистрированы в связи с выборами в собрания депутатов соответствующих муниципальных округов.

В обоснование административных исковых требований было указано, что представленные в избирательные комиссии документы (датированные 16 либо 17 июля 2023 года), подтверждающие выдвижение данным избирательным объединением списков кандидатов, были заверены подписью гражданина Г., избранного председателем регионального отделения на конференции 24 июня 2023 года, тогда как в единый государственный реестр юридических лиц (далее также – ЕГРЮЛ) сведения о Г. как о лице, имеющем право без доверенности

действовать от имени юридического лица, были внесены только 18 июля 2023 года.

Посчитав, что фактически необходимые для регистрации документы в избирательные комиссии не представлены – поскольку эти документы были заверены подписью Г., не имевшего до внесения в ЕГРЮЛ сведений о наличии у него права действовать без доверенности от имени регионального отделения (т.е. до 18 июля 2023 года) полномочий подписывать решения, принятые высшим руководящим органом Псковского РО РОДП «ЯБЛОКО», включая документы о выдвижении списков кандидатов, – Пушкиногорский, Пыталовский, Стругокрасненский, Бежаницкий, Опочецкий и Печорский районные суды Псковской области решениями от 14, 16 и 17 августа 2023 года удовлетворили заявленные требования. При этом суды отметили также, что допущенные региональным отделением нарушения были существенными и не являлись очевидными для избирательных комиссий, а потому их постановления о регистрации единых списков кандидатов, выдвинутых Псковским РО РОДП «ЯБЛОКО», могли быть отменены в соответствии с пунктом 6 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». С данными выводами согласились суды вышестоящих инстанций, в том числе и Верховный Суд Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения в их взаимосвязи не соответствуют статьям 1, 2, 15, 17–19, 30, 32, 55, 75¹ и 130 Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они позволяют признавать, что полномочия руководителя избирательного объединения на подписание документов, необходимых для уведомления о выдвижении и регистрации единого списка кандидатов на выборах, возникают не с момента его избрания, а с даты внесения в ЕГРЮЛ сведений о наличии у этого лица права действовать от имени регионального отделения политической партии без доверенности.

1.2. С учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»

положения пункта 4 статьи 23 Федерального закона «О некоммерческих организациях», пункта 5 статьи 27 Федерального закона «О политических партиях», подпункта «л» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», подпункта «б» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункта «б» пункта 9 статьи 36 Избирательного кодекса Псковской области являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании разрешается вопрос о наличии у избранного в установленном порядке руководителя регионального отделения политической партии, обладающего статусом избирательного объединения, права подписывать (заверять) представляемые в соответствующие избирательные комиссии документы, связанные с выдвижением списков кандидатов на выборах, до внесения в ЕГРЮЛ сведений о нем как о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени юридического лица.

2. Право каждого на объединение, как это следует из статьи 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 13, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 29 (часть 3), относится к базовым ценностям гражданского общества и правового государства, основанных на принципах верховенства права и демократии, и включает равное для всех право в условиях признаваемого политического и идеологического многообразия свободно объединяться для защиты своих законных интересов и правомерного выражения своих мнений и убеждений, а также свободу деятельности общественных объединений, что согласуется с положениями Всеобщей декларации прав человека (пункт 1 статьи 20) и Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 22) о праве каждого человека на свободу ассоциации с другими лицами.

Особым видом (организационно-правовой формой) общественных объединений – наряду с общественными организациями, общественными движениями, общественными фондами, общественными учреждениями,

органами общественной самодеятельности (статья 7 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях») – являются политические партии, которые призваны обеспечивать участие граждан в политической жизни страны, политическое взаимодействие общества и государства и тем самым открыто влиять на формирование органов публичной власти и осуществление контроля за ними, в том числе посредством легальной борьбы за обладание полномочиями в парламенте (депутатскими мандатами), позволяющими претендовать на участие в управлении делами государства (статья 32, часть 1, Конституции Российской Федерации). Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных – государственных и муниципальных – отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института правовой демократии, обеспечивающего целостность и устойчивость политической системы.

В силу статей 1 (часть 1), 3 (части 2 и 3), 13 (часть 3), 30 (часть 1) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях» политические партии создаются в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти, органах публичной власти федеральных территорий и органах местного самоуправления. Они являются единственным видом избирательного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, органах публичной власти федеральных территорий, что не лишает их соответствующего электорального правомочия и при проведении муниципальных избирательных кампаний.

Оценивая роль в осуществлении избирательных прав граждан политических партий как основных коллективных субъектов избирательного

процесса, Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на предписания статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 13 (части 1, 3 и 4), 19 (части 1 и 2), 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 75¹ Конституции Российской Федерации, пришел в том числе к следующим выводам:

при определении электорально-правового статуса политической партии как избирательного объединения не могут не учитываться природа народного представительства и конституционное предназначение выборов в правовом государстве, несовместимые с отступлением от общепризнанных принципов всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права и с необоснованным ограничением политической конкуренции;

выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) на выборах в представительные органы власти связано с формированием сложного комплекса правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты, а также избиратели, чем детерминирована необходимость обеспечения как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов указанных лиц;

значимость для конституционной демократии принципов политического плюрализма и многопартийности, а равно и наделение законом политической партии правами избирательных объединений, имеющих возможность выдвижения кандидатов (списков кандидатов) на федеральных, региональных и муниципальных выборах, не отменяют того, что право избирать и быть избранным является личным правом гражданина и не может существовать изолированно от его носителей, которые и в случае партийного выдвижения кандидатами не утрачивают своих правомочий, образующих данное право и находящихся под защитой государства;

законодательное регулирование участия политических партий в выборах должно отвечать конституционным требованиям идеологического и политического плюрализма, многопартийности и равенства политических партий перед законом и судом и одновременно не допускать деформирования истинного смысла народовластия, искажения существа избирательных прав граждан и

умаления гарантированной им возможности быть полноправным субъектом народовластия и осуществлять его совместно с другими гражданами Российской Федерации (постановления от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 1 февраля 2005 года № 1-П, от 16 июля 2007 года № 11-П, от 19 декабря 2013 года № 28-П, от 16 декабря 2014 года № 33-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П, от 15 ноября 2018 года № 42-П, от 17 мая 2024 года № 23-П и др.).

Конституция Российской Федерации, объявляя референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа, закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и предусматривая пределы его реализации (статья 3, часть 3; статья 32, части 2 и 3; статья 81, части 1–3; статья 97, часть 1), непосредственно не определяет порядка подготовки и проведения выборов, а потому регулирование избирательных отношений образует согласно ее статьям 71 (пункты «в», «г»), 72 (пункт «н» части 1), 76 (части 1 и 2), 81 (часть 4), 96 (часть 2) и 130 (часть 2) компетенцию федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе применительно к правовому регулированию выборов, обусловлено федеративной природой российского государства, как она определена в статьях 1 (часть 1), 5, 11 (часть 2) и главе 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации, а потому избирательное законодательство субъектов Российской Федерации, на основе которого проводятся выборы в их органы государственной власти и органы местного самоуправления, выступает, по сути, в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан, чьи основные гарантии установлены федеральными законами. Из этого следует, что вторичный характер законодательного регулирования субъектами Российской Федерации электоральных отношений, производный от закреплённого федеральным законодателем основополагающего порядка проведения выборов, подразумевает преимущественную обязанность предусмотреть

фундаментальные условия (правила) реализации избирательных прав на федеральном уровне (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П, от 22 декабря 2015 года № 34-П и др.).

Устанавливая соответствующие правила и гарантии их соблюдения (как основные, так и дополнительные), в том числе касающиеся выдвижения избирательным объединением (политической партией) кандидатов (списка кандидатов) и их регистрации, федеральному законодателю надлежит учитывать, что они должны отвечать общепризнанным критериям правовой определенности, не отступать от конституционной природы выборов, не посягать на само существо активного и пассивного избирательного права граждан, не иметь своим следствием создание избыточных препятствий для свободы политической деятельности и полноценного участия граждан в выборах и вводить лишь такие обусловленные конституционно значимыми целями ограничения избирательных прав, которые должны быть юридически и социально оправданными, с тем чтобы исключить любые необоснованные сомнения относительно выборов и достоверности их результатов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года № 26-П, от 11 июня 2002 года № 10-П, от 24 декабря 2012 года № 32-П, от 23 октября 2020 года № 43-П, от 12 марта 2021 года № 6-П, от 7 июня 2023 года № 31-П, от 13 декабря 2024 года № 57-П и др.).

3. Законодательным актом, имеющим системообразующее значение для правового регулирования электоральных отношений, является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с его статьей 1 определяются основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации (пункт 1); он 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 данным Федеральным законом (пункт 3); федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны ему противоречить (пункт 6).

В частности, согласно статье 32 названного Федерального закона граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов (пункт 1); непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением (пункт 2); выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня (пункт 3); кандидат может быть выдвинут одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов (пункт 9); кандидат не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения (пункт 10).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», оговаривая в статье 35 условия выдвижения избирательным объединением списка кандидатов, устанавливает, помимо прочего, что в одномандатном избирательном округе оно вправе выдвинуть одного кандидата, в многомандатном избирательном округе – кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе, в едином избирательном округе – один список кандидатов, а при проведении выборов выборного должностного лица – одного кандидата; кандидат может упоминаться в списке кандидатов по единому избирательному округу только один раз

(пункт 1); выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» (пункт 2); список кандидатов представляется в организующую выборы избирательную комиссию на бумажном носителе по форме, утверждаемой этой комиссией; он должен быть прошит, пронумерован (за исключением списка, составленного на одном листе), заверен подписью лица, уполномоченного на то уставом избирательного объединения или решением уполномоченного органа избирательного объединения, а также печатью избирательного объединения, если избирательное объединение является юридическим лицом (пункт 14⁴).

Соответствующая избирательная комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата (кандидатов), в том числе в составе списка кандидатов, а кандидат – за исключением случая выдвижения избирательным объединением списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам и его заверения организующей выборы избирательной комиссией – считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные избирательным законодательством, после поступления в нее заявления в письменной форме выдвинутого лица 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. Требования к данному заявлению, а также к представляемым вместе с ним в избирательную комиссию иным документам устанавливаются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункты 1–3¹ статьи 33).

Регистрация кандидата, списка кандидатов в силу пункта 1 статьи 38 названного Федерального закона осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии предусмотренных в том числе положениями его статьи 33 документов, представляемых для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, списка кандидатов, а также при

наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, если иное прямо не оговорено этим Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. Получив указанные документы, избирательная комиссия в течение установленного законом срока, который не должен превышать десять дней, обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации кандидата, списка кандидатов либо об отказе в регистрации (пункт 18). Основаниями отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов могут быть только обстоятельства, исчерпывающим образом перечисленные в данной статье, к которым, кроме прочего, относится отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с названным Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата, списка кандидатов, за исключением случаев отсутствия указанных документов в отношении отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов (подпункт «в» пункта 24 и подпункт «б» пункта 25).

Аналогичные положения содержатся и в законах субъектов Российской Федерации, посвященных подготовке и проведению региональных и муниципальных выборов, в том числе в Избирательном кодексе Псковской области, воспроизводящем, помимо прочего, в подпункте «б» пункта 9 статьи 36 норму федерального уровня о том, что одним из оснований отказа в регистрации единого списка кандидатов является отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации единого списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», данным Кодексом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации списка кандидатов.

Таким образом, действующие законодательные акты о выборах, как федеральные, так и региональные, признают политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения избирательными объединениями, имеющими право с соблюдением установленных Федеральным законом «О политических партиях» требований выдвигать кандидатов, списки кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы публичной власти федеральных территорий и органы местного самоуправления.

4. Политическая партия и ее региональные отделения подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом установленного Федеральным законом «О политических партиях» специального порядка государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений; политическая партия и ее региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридические лица, с момента государственной регистрации; подтверждением государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения является документ, подтверждающий факт внесения записи о политической партии или ее региональном отделении в ЕГРЮЛ; решение о государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений принимается соответственно федеральным уполномоченным органом (а именно Минюстом России) и его территориальными органами, а внесение в ЕГРЮЛ сведений о создании, реорганизации и ликвидации политической партии и ее региональных отделений, а также иных предусмотренных федеральными законами сведений осуществляется федеральным органом исполнительной власти (в настоящий момент – ФНС России), в том числе его территориальными органами, на основании решения о соответствующей государственной регистрации (пункты 1 и 2 статьи 15 Федерального закона «О политических партиях»).

Среди сведений о юридическом лице, в том числе применительно к политической партии и ее региональным отделениям, в ЕГРЮЛ обязательно указываются сведения о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени юридического лица: в отношении физического лица – фамилия, имя и, если имеется, отчество, должность, паспортные данные или данные иного документа, удостоверяющего личность в соответствии с законодательством Российской Федерации, место жительства, идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии); в отношении юридического лица – наименование, основной государственный регистрационный номер, идентификационный номер налогоплательщика; в случае, если полномочия без доверенности действовать от имени юридического лица предоставлены нескольким лицам, в отношении каждого такого лица дополнительно указываются сведения о том, действуют такие лица совместно или независимо друг от друга (подпункт «л» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

На основании пункта 5 статьи 27 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия, ее региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения в течение семи рабочих дней обязаны информировать федеральный уполномоченный орган или его территориальный орган об изменении сведений, перечисленных в пункте 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в том числе об изменении сведений о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени юридического лица), и в течение 14 дней со дня таких изменений представить в федеральный уполномоченный орган или его территориальный орган соответствующие документы для принятия решения об их направлении в регистрирующий орган, который вносит в ЕГРЮЛ запись об изменении указанных сведений. При этом изменения, вносимые в сведения о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени соответствующего юридического лица, равно как и изменения других сведений, указанных в

пункте 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», приобретают юридическую силу со дня их внесения в ЕГРЮЛ (пункт 4 статьи 23 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Поскольку ведение ЕГРЮЛ основывается на принципе публичной достоверности, а содержащиеся в нем сведения о региональном отделении политической партии характеризуются общедоступностью, в системе действующего правового регулирования не исключается, что такие сведения могут быть использованы избирательными комиссиями при проверке полноты и правильности оформления представляемых избирательными объединениями документов, в том числе в части полномочий лица, подписавшего (заверившего) указанные документы. Кроме того, и иные участники избирательного процесса (например, другие избирательные объединения) при выявлении нарушений установленного порядка выдвижения списков кандидатов, а также несоблюдения требований к полноте или оформлению документов, необходимых для уведомления о выдвижении списков кандидатов, руководствуясь указанным восприятием соответствующих норм, имеют возможность со ссылкой на сведения, содержащиеся в ЕГРЮЛ, обратиться за государственной защитой принадлежащих им избирательных прав.

Именно такой интерпретации оспариваемых законоположений придерживались суды в делах заявителя (и это в конечном счете позволило им отменить постановления о регистрации единых списков кандидатов, выдвинутых Псковским РО РОДП «ЯБЛОКО»), полагая, что согласно законодательству Российской Федерации руководитель регионального отделения политической партии до внесения изменений в сведения ЕГРЮЛ о нем как о физическом лице, имеющем право без доверенности действовать от имени юридического лица (избирательного объединения), не мог подписать (заверить) документы, представленные в избирательные комиссии для уведомления о выдвижении названных списков кандидатов, а потому указанные документы не имели юридической силы, а значит, фактически отсутствовали.

5. Участие регионального отделения политической партии в выборах в качестве избирательного объединения, безусловно, не означает, что оно, являясь разновидностью общественной организации, утрачивает права и обязанности юридического лица, которыми в соответствии с подпунктом 2 пункта 3 статьи 50 ГК Российской Федерации обладает как некоммерческая организация. Несмотря на то что государственная регистрация в качестве юридического лица является обязательным условием законного существования регионального отделения политической партии, это, однако, не может свидетельствовать о распространении на него юридических последствий такой регистрации (актуализации сведений о нем) в публично-правовой сфере, в том числе в правоотношениях, в которых оно выступает в качестве избирательного объединения.

Не случайно Гражданский кодекс Российской Федерации в пункте 4 статьи 49 устанавливает, что им регулируются гражданско-правовое положение юридических лиц и порядок их участия в гражданском обороте, а в пункте 6 статьи 50 специально предусматривает неприменимость его правил к отношениям по осуществлению некоммерческими организациями своей основной деятельности (если законом или уставом некоммерческой организации не предусмотрено иное). Схожим образом Федеральный закон «О политических партиях» прямо оговаривает, что особенности гражданско-правового положения политической партии как вида общественной организации определяются данным Федеральным законом (статья 4), равно как и Федеральный закон «О некоммерческих организациях», фиксируя предмет регулирования и область своего действия, исходит из того, что им устанавливаются особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также возможные формы поддержки некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления (пункт 1 статьи 1).

Государственная регистрация юридических лиц направлена на адекватное отражение в ЕГРЮЛ сведений о создании, реорганизации и

ликвидации юридических лиц, а также о внесении изменений в их учредительные документы. Достоверность сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ, преследует цель обеспечения правовой определенности, стабильности и предсказуемости в сфере гражданского оборота, поддержания как можно более высокого уровня взаимного доверия между субъектами экономической деятельности, предотвращения недобросовестного использования ими данных о юридических лицах и тем самым создания необходимых условий для эффективной защиты прав, гарантированных статьями 34 и 35 Конституции Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2015 года № 10-П, от 21 мая 2021 года № 20-П и др.).

По смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 6 декабря 2011 года № 26-П, правовое регулирование государственной регистрации юридических лиц рассчитано в основном на применение в отношении тех участников гражданского оборота, деятельность которых большей частью локализована в области имущественных отношений гражданско-правового характера. В то же время этот признак не имеет такого же определяющего значения для юридических лиц – региональных отделений политических партий, которые наделены особым публично-правовым статусом избирательных объединений и осуществляют экономическую деятельность лишь постольку, поскольку это отвечает достижению целей, ради которых создаются политические партии, т.е. обеспечению совместного участия их членов и сторонников в политической жизни. Отмеченные особенности как самих политических партий, так и их региональных отделений, признанных законом избирательными объединениями, позволяющие отграничить их от юридических лиц иных видов, обуславливают необходимость истолкования оспариваемых норм преимущественно в контексте федеральных законов «О политических партиях» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

5.1. В силу положений статей 26 и 36 Федерального закона «О политических партиях» региональные отделения политических партий вправе участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации. Реализуя данное право, региональное отделение политической партии согласно подпунктам «б», «в», «г» пункта 1 статьи 27 названного Федерального закона обязано извещать соответствующий уполномоченный орган о проведении открытых мероприятий (в том числе конференций по избранию руководящих и контрольно-ревизионных органов, выдвижению кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, органах публичной власти федеральных территорий и органах местного самоуправления, реорганизации и ликвидации регионального отделения), а также избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, органах публичной власти федеральных территорий и органах местного самоуправления, не позднее чем за один день до дня их проведения в пределах населенного пункта, в котором расположены уполномоченный орган или избирательная комиссия, и не позднее чем за три дня до дня их проведения за пределами населенного пункта и допускать на них представителей уполномоченных органов и избирательной комиссии соответствующего уровня; в ходе проведения указанных мероприятий по требованию присутствующих на них представителей уполномоченных органов и избирательных комиссий политические партии обязаны знакомить их с документами, которые связаны с созывом, организацией и проведением данных мероприятий и необходимы уполномоченным органам и избирательным комиссиям для реализации их полномочий (в том числе проверки избирательными комиссиями соблюдения региональным отделением требований законодательства Российской Федерации к выдвижению кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, органах публичной

власти федеральных территорий и органах местного самоуправления), и предоставлять копии соответствующих документов.

Из приведенных законоположений в совокупности с иными правовыми нормами, содержащимися, в первую очередь, в подпункте «г» пункта 1 статьи 18, пунктах 4 и 6 статьи 25, пункте 5 статьи 28 и подпункте «б» пункта 1 статьи 38 Федерального закона «О политических партиях», а также в пунктах 25 и 59 статьи 2, пункте 3 статьи 32 и пунктах 9 и 14 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», вытекает, что руководитель регионального отделения политической партии, избранный в установленном порядке, при уведомлении избирательной комиссии о состоявшемся выдвижении вправе заверить (подписать) документы о выдвижении списка кандидатов до внесения в ЕГРЮЛ сведений о нем как о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени юридического лица. В противном случае зарегистрированные в соответствии со статьей 15 Федерального закона «О политических партиях» региональные отделения политических партий, равно как и избранные в установленном порядке их руководители, оказались бы по сугубо формальным, не имеющим разумного оправдания, причинам отстранены от участия в выборах.

Говоря об электоральном статусе политических партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений, нужно иметь в виду, что предоставленная им как избирательным объединениям возможность выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности находится под влиянием конституционной природы права граждан на объединение и свободы деятельности общественных объединений, гарантированных статьей 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Указанная возможность может быть реализована согласно пункту 2 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях», если официальное опубликование решения о назначении соответствующих выборов состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов,

подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. С учетом этого очевидно, что право выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности осуществляется региональными отделениями, а не их руководителями, которые обеспечивают участие региональных отделений политической партии в качестве избирательных объединений в различных правоотношениях, в том числе связанных с выдвижением кандидатов (списков кандидатов). Следовательно, избрание нового руководителя регионального отделения политической партии не должно служить основанием для применения пункта 4 статьи 23 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и подпункта «л» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в правоотношениях по поводу выдвижения кандидатов (списков кандидатов).

Будучи избирательным объединением, политическая партия, как и ее региональные отделения и иные структурные подразделения, выдвигая списки кандидатов, реализует право граждан на свободное объединение для участия в политической жизни, в том числе с помощью выборов в органы публичной власти, что означает направленность данных действий на достижение основных целей, ради которых политические партии главным образом и создаются. Соответственно, выдвижение избирательными объединениями списков кандидатов не предполагает применения – в целях оценки соблюдения требований к подписанию (заверению) руководителем регионального отделения политической партии документов, необходимых для такого выдвижения, – законоположений, рассчитанных на регламентацию гражданско-правового положения юридических лиц и порядка их участия в гражданском обороте.

5.2. При оценке оспариваемых законоположений нельзя не учитывать также, что Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» статусом избирательного объединения наделены не только политические партии и их региональные отделения, но и иные структурные подразделения политических партий. Последние, с учетом содержания пункта 5 статьи 27 и пункта 4 статьи

39 Федерального закона «О политических партиях», могут как быть зарегистрированы в ЕГРЮЛ, так и не иметь статуса юридического лица. Тем не менее если в соответствии с федеральным законом они имеют право участвовать в выборах, то за ними, независимо от наличия (отсутствия) государственной регистрации в качестве юридического лица, признается право выдвигать кандидатов, списки кандидатов на муниципальных выборах. В силу этого на структурные подразделения политических партий, не зарегистрированные в ЕГРЮЛ, но имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, при уведомлении соответствующей избирательной комиссии о выдвижении ими кандидатов, списков кандидатов автоматически не распространяется действие оспариваемых законоположений.

Конституционный Суд Российской Федерации ранее уже отмечал, что в силу конституционного принципа равенства (статья 13, часть 4; статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации) однородные по своей природе отношения должны регулироваться одинаковым (схожим) образом. Соблюдение этого принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории (включая и общественные объединения), которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, ее статьи 55 (часть 3), в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а для достижения этих целей используются соразмерные правовые средства (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 3 июня 2004 года № 11-П, от 15 июня 2006 года № 6-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П, от 17 декабря 2024 года № 58-П и др.).

Следовательно, указанное обстоятельство дополнительно свидетельствует в пользу того, что оспариваемые законоположения не могут быть истолкованы как отождествляющие электоральные возможности регионального отделения политической партии с правами и обязанностями, вытекающими из статуса юридического лица, а значит, их применение в отношении Псковского РО РОДП «ЯБЛОКО» было осуществлено вопреки присущему им в системе действующего регулирования конституционно-правовому смыслу.

5.3. Таким образом, положения пункта 4 статьи 23 Федерального закона «О некоммерческих организациях», пункта 5 статьи 27 Федерального закона «О политических партиях», подпункта «л» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», подпункта «б» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункта «б» пункта 9 статьи 36 Избирательного кодекса Псковской области не противоречат Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они не препятствуют избранному в установленном порядке руководителю регионального отделения политической партии, обладающего статусом избирательного объединения, подписывать (заверять) представляемые в соответствующие избирательные комиссии документы, связанные с выдвижением списков кандидатов на выборах, до внесения в ЕГРЮЛ сведений о нем как о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени юридического лица.

Придание оспариваемым законоположениям иного значения может приводить к необоснованному ограничению реальной возможности региональных отделений политических партий участвовать в избирательных отношениях в качестве избирательных объединений и тем самым способно повлечь отступление от предписаний Конституции Российской Федерации, в

том числе ее статей 13 (части 3 и 4), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3).

Выявление в настоящем Постановлении конституционно-правового смысла оспариваемых законоположений не затрагивает результатов соответствующих выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, состоявшихся 10 сентября 2023 года, и не может служить основанием для их пересмотра. По данной причине не может привести к восстановлению прав заявителя – Псковского РО «РОДП «ЯБЛОКО» и пересмотр конкретных дел, связанных с его участием в указанных выборах. В силу этого Конституционный Суд Российской Федерации согласно части четвертой статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» полагает, что заявитель по настоящему делу имеет право на применение в отношении него компенсаторных механизмов, форма и размер которых определяются судами, рассмотревшими в первой инстанции дела, в которых были применены данные нормы.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 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 положения пункта 4 статьи 23 Федерального закона «О некоммерческих организациях», пункта 5 статьи 27 Федерального закона «О политических партиях», подпункта «л» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», подпункта «б» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункта «б» пункта 9 статьи 36 Избирательного кодекса Псковской области не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового

регулирования они не препятствуют избранному в установленном порядке руководителю регионального отделения политической партии, обладающего статусом избирательного объединения, подписывать (заверять) представляемые в соответствующие избирательные комиссии документы, связанные с выдвижением списков кандидатов на выборах, до внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о нем как о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени юридического лица.

2. Выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл положений пункта 4 статьи 23 Федерального закона «О некоммерческих организациях», пункта 5 статьи 27 Федерального закона «О политических партиях», подпункта «л» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», подпункта «б» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункта «б» пункта 9 статьи 36 Избирательного кодекса Псковской области является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Заявитель по настоящему делу – Псковское региональное отделение политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» имеет право на применение в отношении него компенсаторных механизмов, форма и размер которых определяются Бежаницким, Опочецким, Печорским, Пушкиногорским, Пыталовским и Стругокрасненским районными судами Псковской области.

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», официальных изданиях органов государственной власти Псковской области,

а также на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 12-П



Конституционный Суд
Российской Федерации