



**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
10 May 2013
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Сообщение № 1857/2008

**Соображения, принятые Комитетом на его 107-й сессии
(11–28 марта 2013 года)**

<i>Представлено:</i>	А.П. (не представлен адвокатом)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор
<i>Государство-участник:</i>	Российская Федерация
<i>Дата сообщения:</i>	20 мая 2008 года (первоначальное представление)
<i>Справочная информация:</i>	решение Специального докладчика в соответствии с правилом 97, препровожденное государству-участнику 29 декабря 2008 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия решения:</i>	28 марта 2013 года
<i>Тема сообщения:</i>	ограничения на возможность регистрации в качестве кандидата на выборах в личном качестве; принуждение к принятию идеологии; ограничение правосубъектности; отказ от определения прав при подаче законного иска со стороны компетентного, независимого и беспристрастного суда, созданного на основании закона
<i>Вопросы существа:</i>	право быть избранным
<i>Процедурный вопрос:</i>	степень обоснованности жалобы
<i>Статьи Пакта:</i>	пункт 1 статьи 14, толкуемый совместно со статьями 2; 16; пунктом 2 статьи 18; пунктами а) и б) статьи 25
<i>Статья Факультативного протокола:</i>	2

Приложение

Соображения Комитета по правам человека в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах (107-я сессия)

относительно

Сообщения № 1857/2008*

<i>Представлено:</i>	А.П. (не представлен адвокатом)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор
<i>Государство-участник:</i>	Российская Федерация
<i>Дата сообщения:</i>	20 мая 2008 года (первоначальное представление)

Комитет по правам человека, учрежденный в соответствии со статьей 28 Международного пакта о гражданских и политических правах, на своем заседании 28 марта 2013 года принимает следующее:

Решение о приемлемости

1. Автором сообщения является А.П. – российский гражданин, родившийся в 1969 году. Он утверждает, что является жертвой нарушения Российской Федерацией его прав по пункту 1 статьи 14, толкуемому совместно со статьями 2, 16, пунктом 2 статьи 18 и статьей 25 а) и б) Международного пакта о гражданских и политических правах¹. Автор не представлен адвокатом.

Факты в изложении автора

2.1 12 сентября 2007 года автор подал Председателю Центральной избирательной комиссии (ЦИК) Российской Федерации заявление с просьбой зарегистрировать его в качестве кандидата на предстоящих выборах в Государственную Думу (нижняя палата) Федерального Собрания Российской Федерации.

* В рассмотрении настоящего сообщения участвовали следующие члены Комитета: г-н Ядх Бен-Ашур г-н Лазхари Бузид, г-н Корнелис Флинтерман, г-н Юдзи Ивасава, г-жа Зонке Занеле Майодина, г-н Кхешу Парсад Матадин, г-жа Юлия Антоанелла Моток, г-н Джеральд Л. Нойман, сэр Найджел Родли, г-н Виктор Мануэль Родригес-Ресия, г-н Фабиан Омар Сальвиоли, г-жа Аня Сайберт-Фор, г-н Ювал Шани, г-н Константин Вардзелашвили и г-жа Марго Ватервал.

Текст особого (несогласного) мнения членов Комитета г-на Ювала Шани и г-на Константина Вардзелашвили прилагается к настоящим Соображениям.

¹ Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 1 января 1992 года.

2.2 18 сентября 2007 года автор получил ответ от одного из членов ЦИК, в котором разъяснялось, что в соответствии с частью 1 статьи 37 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы) каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом и не являющийся членом политической партии, не позднее чем через три дня со дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы вправе обратиться в любое региональное отделение любой политической партии с предложением включить его в федеральный список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией. ЦИК не уполномочена принимать решение о включении граждан Российской Федерации в федеральный список кандидатов.

2.3 4 октября 2007 года автор обжаловал в Верховном Суде отказ ЦИК зарегистрировать его в качестве кандидата, утверждая, что она нарушила ряд конституционных положений².

2.4 8 октября 2007 года Верховный Суд отклонил апелляцию автора на основании статьи 28 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и прав граждан Российской Федерации на участие в референдуме (федеральный закон о праве на участие в референдуме), в соответствии с которой Верховный Суд может рассматривать только жалобы, оспаривающие решения ЦИК, которые приняты коллегиально и подписаны Председателем Комиссии и ее Секретарем. Ответ ЦИК, направленный автору 18 сентября 2007 года и подписанный одним должностным лицом, не составляет такого "решения" и не может быть предметом обжалования в Верховном Суде.

2.5 8 октября 2007 года автор подал жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации с просьбой провести оценку соответствия статей 3, 4, 7 и 37 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы положениям статей 3, 13, 19 и 30 Конституции. В тот же день автор направил открытое письмо по электронной почте Президенту Российской Федерации с просьбой направить в Конституционный Суд запрос о проведении оценки конституционности федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы.

2.6 10 октября 2007 года открытое письмо автора Президенту было опубликовано в ряде средств массовой информации и на информационных веб-сайтах организаций гражданского общества.

2.7 18 октября 2007 года автор обжаловал отказ ЦИК зарегистрировать его в качестве кандидата в Тверском районном суде Москвы и обратился к нему с просьбой вынести предписание в адрес ЦИК о его регистрации в качестве кан-

² Статья 3: 1) Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2) Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. 3) Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы... Статья 13: 1) В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. 2) Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной... Статья 19: ... 2) Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств... Статья 30: ... 2) Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем... .

дидата. 19 октября 2007 года Тверской районный суд отклонил апелляцию автора, разъяснив, что ЦИК не уполномочена принимать решения о включении граждан Российской Федерации в федеральный список кандидатов (в соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы). 25 октября 2007 года автор обжаловал постановление Тверского районного суда в Московском городском суде.

2.8 19 октября 2007 года автор вновь обратился к Председателю ЦИК с просьбой рассмотреть его заявление от 12 сентября 2007 года на очередной сессии ЦИК. 26 октября 2007 года Секретарь ЦИК в своем письме разъяснил автору процедуру регистрации кандидатов в депутаты Госдумы в соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы. Секретарь четко оговорил, что включение в федеральный список кандидатов должно осуществляться через политическую партию, однако кандидат не обязан быть членом такой партии. Для получения статуса кандидата автор должен до 8 октября 2007 года подать заявление в любое региональное отделение любой политической партии для его включения в федеральный список кандидатов.

2.9 25 октября 2007 года автор получил ответ от главного консультанта Управления конституционных основ публичной власти и федеративного устройства Конституционного Суда Российской Федерации, в котором утверждалось, что жалоба автора от 8 октября 2007 года не удовлетворяет требованиям, установленным в части 4 статьи 125 Конституции и статьях 3 (часть 1, пункт 3), 96 и 97 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации, в соответствии с которыми Конституционный Суд надзирает за конституционностью законов, применяемых или подлежащих применению в конкретных случаях в соответствии с процедурами, установленными федеральным законом. Главный консультант пришел к заключению о том, что ответ члена ЦИК от 18 сентября 2007 года имел информативный характер, и что из жалобы автора от 8 октября 2007 года не вытекает, что в его конкретном случае применяются статьи 3, 4, 7 и 37 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы. 30 октября 2007 года автор представил свои аргументы в письменном виде Председателю Конституционного Суда, оспаривая ответ от 25 октября 2007 года.

2.10 31 октября и 1 ноября 2007 года автор направил письма Президенту, председателям обеих палат Федерального Собрания, Председателю Правительства и Председателю Верховного Суда с просьбой запросить Конституционный Суд на предмет оценки конституционности федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы.

2.11 На неустановленную дату автору позвонил сотрудник Аппарата Правительства и проинформировал его о том, что передача этого вопроса в Конституционный Суд не входит в компетенцию Правительства. 3 ноября 2007 года автор был проинформирован Руководителем Департамента информации и документации Совета Федерации (верхняя палата парламента), что его письмо от 31 октября 2007 года было направлено в Комитет по конституционному законодательству.

2.12 11 декабря 2007 года автор получил ответ из Верховного Суда, в котором разъяснялось, что Суд может передать в Конституционный Суд запрос на проведение оценки конституционности федерального закона, применяемого в конкретном случае, однако на данное время таких дел на рассмотрении Верховного Суда не находилось. Автор, однако, утверждает, что в то время на рассмотрении Верховного Суда находилась его жалоба от 13 ноября 2007 года (см. пункт 2.15 ниже).

2.13 2 ноября 2007 года автор получил ответ от 26 октября 2007 года (см. пункт 2.6 выше) из Администрации Президента, в котором указывалось на отсутствие оснований для передачи запроса на проведение оценки конституционности федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд. 6 ноября 2007 года автор представил свои письменные аргументы Президенту, оспаривая ответ от 26 октября 2007 года.

2.14 6 ноября 2007 года автор обжаловал ответ ЦИК от 26 октября 2007 года (см. пункт 2.8 выше) в Верховном Суде. 9 ноября 2007 года судья Верховного Суда вернул его жалобу с учетом того, что ЦИК не уполномочена включать кандидатов в федеральные списки, в связи с чем его жалоба не может быть рассмотрена в рамках гражданского судопроизводства в соответствии с частью 1 статьи 134 Гражданско-процессуального кодекса.

2.15 13 ноября 2007 года автор обжаловал в Верховном Суде постановление Верховного Суда от 9 ноября 2007 года. 27 декабря 2007 года Кассационная коллегия Верховного Суда оставила в силе постановление от 9 ноября 2007 года. 5 февраля 2008 года автор обратился в Президиум Верховного Суда с заявлением о возбуждении производства по пересмотру постановления от 9 ноября 2007 года в порядке надзора. 24 марта 2008 года его просьба была отклонена.

2.16 В ответ на письмо автора от 31 октября 2007 года (см. пункт 2.10 выше) было получено письмо главного советника Управления по работе с обращениями граждан Администрации Президента от 1 ноября 2007 года. Автор был проинформирован о том, что ни Президент, ни его Администрация не могут вмешиваться в работу судебной власти. 13 ноября 2007 года автор обратился с просьбой к Руководителю Администрации Президента о том, чтобы его письменные аргументы, оспаривающие ответ от 1 ноября 2007 года, были переданы напрямую Президенту. 23 ноября 2007 года автор получил ответ из Администрации Президента, в котором вновь подтверждалось отсутствие оснований для передачи в Конституционный Суд запроса на проведение оценки конституционности пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации.

2.17 20 ноября 2007 года автор обратился к Председателю ЦИК с просьбой отложить выборы в Государственную Думу Федерального Собрания до того времени, пока Конституционный Суд не рассмотрит его жалобу от 8 октября 2007 год (см. пункт 2.5 выше)³. В декабре автор получил ответ от Секретаря ЦИК от 27 ноября 2007 года, в котором информировалось об отсутствии оснований для переноса выборов.

2.18 20 ноября 2007 года Московский городской суд рассмотрел жалобу автора от 25 октября 2007 года (см. пункт 2.7 выше), отменил постановление судьи Тверского районного суда Москвы от 19 октября 2007 года и вынес предписание о новом рассмотрении дела автора. 30 ноября 2007 года Тверской районный суд Москвы прекратил дело автора на основании статей 21 и 28 федерального закона о праве на участие в референдуме и статьи 25 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы.

2.19 3 декабря 2007 года автор обжаловал решение Тверского районного суда Москвы от 30 ноября 2007 года в Московском городском суде, подчеркнув, что в соответствии с частью 9 и 12 статьи 25 и частями 1, 8 и 9 статьи 44 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы именно ЦИК, а не политические партии, принимает решение о регистрации федерального списка

³ Делается ссылка на статью 98 Федерального Конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации.

кандидатов или об отказе в этом. 5 декабря 2007 года автор подал дополнительную апелляцию. 13 декабря 2007 года Московский городской суд отклонил апелляцию автора на основании статьи 75 федерального закона о праве на участие в референдуме и статьи 28 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы. На неустановленную дату автор подал заявление в Тверской районный суд Москвы, а 13 декабря 2007 года – в Московский городской суд с просьбой запросить Конституционный Суд на предмет проведения оценки конституционности федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы. Однако, по информации автора, никто из них не дал хода его заявлению.

2.20 6 февраля 2008 года автор подал в Президиум Московского городского суда заявление о возбуждении производства по пересмотру в порядке надзора решения Тверского районного суда от 30 ноября 2007 года и постановления Московского городского суда от 13 декабря 2007 года. Ответа на него получено не было.

2.21 В конце февраля 2008 года автор получил решение Конституционного Суда от 18 декабря 2007 года о неприемлемости его жалобы. Конституционный Суд решил, что автор в основном оспаривает переход от смешанной избирательной системы к пропорциональной избирательной системе, которая не предполагает избрание членов (депутатов) в Государственную Думу от одномандатных избирательных округов и самовыдвижение кандидатов. В то же время федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы не исключает права гражданина, не являющегося членом политической партии, на избрание в качестве члена (депутата) Государственной Думы – он или она могут быть включены в федеральный список кандидатов от какой-либо политической партии либо по своей собственной инициативе, либо на основании выдвижения партией его или ее кандидатуры. В этой связи ни одно из оспариваемых автором положений (статьи 3, 4, 7 и 37 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы) не нарушает каких-либо прав, гарантированных по Конституции.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что государство-участник нарушило его право по статье 25 а) и б) Пакта на участие в ведении государственных дел и право быть избранным на подлинных периодических выборах, поскольку в силу статей 7 и 37 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы осуществление пассивного избирательного права поставлено в зависимость от политических партий.

3.2 Он далее утверждает о нарушении своего права по пункту 2 статьи 18 Пакта, поскольку никто не должен принуждаться к принятию идеологии какой бы то ни было политической партии для получения права на включение в федеральный список кандидатов в состав Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

3.3 Кроме того, все российские граждане, не являющиеся членами политических партий, включая самого автора, ограничены в своей правосубъектности в нарушение своих прав по статье 16 Пакта.

3.4 Автор настаивает на том, что в нарушение его прав по пункту 1 статьи 14 Пакта, толкуемому совместно со статьей 2 Пакта, суды неверно отказали ему в праве на определение его прав и обязанностей в гражданском процессе компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4.1 31 марта 2009 года государство-участник оспорило приемлемость сообщения. Оно отмечает, что избирательные процедуры различаются в разных странах мира и, как правило, устанавливаются не Конституцией, а законом. Наличие мажоритарной, пропорциональной или смешанной избирательной системы зависит от законодательного органа. Выбор конкретной системы зависит от социально-политической обстановки. В Российской Федерации эта система определяется Федеральным Собранием.

4.2 Государство-участник далее разъясняет, помимо прочего, что гарантии реализации пассивного избирательного права граждан закреплены в статье 37 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы. На основании данной статьи каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом и не являющийся членом политической партии, вправе обратиться с просьбой к любой региональной политической партии о включении его имени в федеральный список кандидатов, предлагаемый этой партией. Кроме того, по получении письменного согласия соответствующего лица политическая партия может указать его кандидатуру в федеральном списке кандидатов, даже если это лицо не является членом данной партии.

4.3 В этой связи государство-участник отмечает, что Конституционный Суд Российской Федерации установил, что федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы не исключает права гражданина, не являющегося членом политической партии, на избрание в качестве депутата Государственной Думы – он/она могут быть включены в федеральный список кандидатов от политической партии либо по его/ее собственной инициативе или на основании выдвижения его/ее кандидатуры политической партией. Тем не менее в настоящем случае из материалов дела вытекает, что автор ни разу не обращался к региональному отделению какой-либо политической партии с просьбой о его включении в федеральный список кандидатов. Государство-участник разъясняет, что в случае отказа соответствующей политической партии от его включения в федеральный список кандидатов автор мог оспорить такой отказ в национальных судах. Автор, однако, оспорил посредством административных и гражданских процедур действия ЦИК, которая не является надлежащим учреждением в подобных ситуациях. По этим причинам суды государства-участника не смогли рассмотреть требования автора по существу и применить закон, который впоследствии мог быть передан в Конституционный Суд с целью оценки его совместимости с Конституцией.

4.4 Таким образом, государство-участник отмечает, что автор никогда не изъявлял желания использовать права для осуществления своих пассивных избирательных прав в соответствии с процедурой, установленной в федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы. Государство-участник разъясняет, что 18 сентября 2007 года и 27 ноября 2007 года автор информировался различными национальными органами власти, включая ЦИК, о процедурах, которые он должен задействовать в целях его включения в список кандидатов.

4.5 Кроме того, федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы был официально опубликован в мае 2005 года, а избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы началась в сентябре 2007 года. Таким образом, автор имел возможность предпринять необходимые шаги в целях осуществления своих пассивных избирательных прав.

4.6 Государство-участник вновь подтверждает, что автор оспорил законность решений ЦИК в рамках административного и гражданского судопроизводства. Тем не менее жалобы относительно отказа в регистрации автора в качестве кандидата не входят в компетенцию административных или гражданских судов. Если бы ему было отказано в регистрации в качестве кандидата какой-либо политической партией, автор мог бы оспорить такой отказ в рамках судебного разбирательства. Однако в соответствии с материалами дела автор даже не пытался получить регистрацию в какой-либо политической партии.

4.7 В свете изложенного государство-участник утверждает, что настоящее сообщение должно быть объявлено неприемлемым как представляющее злоупотребление правом на представление сообщений. Кроме того, автор не исчерпал все доступные внутренние средства правовой защиты. Вследствие этого государство-участник отмечает, что настоящее сообщение не удовлетворяет всем критериям приемлемости в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту.

Комментарии автора по замечаниям государства-участника

5.1 В письме от 11 мая 2009 года автор отметил, что из разъяснений государства-участника не ясно, на каких основаниях оно рассматривает его сообщение как злоупотребление правом на представление сообщений.

5.2 Верховный Суд и Конституционный Суд Российской Федерации уже вынесли решения по его делу, других же доступных внутренних средств правовой защиты, которые следовало бы исчерпать, не имеется. Автор оспаривает аргумент государства-участника о том, что он не обратился в региональное отделение какой-либо политической партии для его включения в федеральный список кандидатов, выдвигаемый такой политической партией. Он утверждает, что на самом деле все его жалобы на национальном уровне и сообщение в Комитет по правам человека основаны на отсутствии у него возможности осуществлять пассивное избирательное право (право быть избранным) через "органы государственной власти". Он ссылается на статью 3 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой: "1) Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2) Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления". Кроме того, автор напоминает, что в Конституционном Суде он оспорил соответствие Конституции статей 3, 4, 7 и 37 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы. Автор утверждает, что государство-участник исказило существо его жалобы в Комитет.

5.3 Автор признает, что законодательная власть обладает компетенцией выбирать вид избирательной системы (мажоритарный принцип, пропорциональное или смешанное представительство). Тем не менее, каким бы ни был вид выбранной избирательной системы, она не должна нарушать право граждан по осуществлению их пассивного избирательного права. Автор описывает громоздкие процедуры⁴ по выдвижению политической партией беспартийного ча-

⁴ Например, в соответствии с пунктом 8 статьи 36 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы федеральный список кандидатов, а также включение в него кандидатур, одобряется соответствующей политической партией. Таким образом, автор делает вывод, что решение о регистрации или отказе в регистрации лица в качестве кандидата зависит от позиции соответствующей партии. Кроме того, независимый кандидат может обратиться к региональному отделению политической

стного лица в качестве кандидата в состав Государственной Думы и по распределению парламентских мандатов среди кандидатов. Он утверждает, что в Российской Федерации осуществление пассивного избирательного права беспартийными частными лицами (97,5% всех избирателей, принявших участие в выборах 2007 года) зависит от желания членов и лидеров политических партий. В поддержку этого аргумента он указывает на то, что в нынешнем составе Государственной Думы нет ни одного беспартийного члена.

5.4 Касаясь аргумента государства-участника о том, что его суды не могли рассмотреть иск по существу и применить закон, который впоследствии мог быть передан в Конституционный Суд, автор подвергает сомнению соответствие судебной власти государства-участника требованиям независимости и беспристрастности, установленным в пункте 1 статьи 14 Пакта. Согласно статье 128 Конституции судьи Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда должны назначаться Советом Федерации по предложению Президента Российской Федерации. Судьи других федеральных судов должны назначаться Президентом Российской Федерации в соответствии с правилами, установленными федеральным законом. В то же время в состав Совета Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – один от законодательной ветви власти и другой от исполнительной ветви власти. Законодательное собрание субъекта Российской Федерации формируется по процедуре, аналогичной процедуре формирования Государственной Думы, тогда как представитель от исполнительной власти назначается губернатором, мэром или президентом субъекта Российской Федерации, который, в свою очередь, назначается Президентом Российской Федерации. Автор утверждает, что, хотя де-юре судебная власть в государстве формируется Президентом Российской Федерации и Советом Федерации, де-факто инициатива исходит от Президента Российской Федерации и лидеров доминирующих политических партий.

5.5 По этим причинам автор полагает, что суды всех инстанций не являются независимыми и не могут быть беспристрастными при рассмотрении его дела.

Дополнительные замечания государства-участника

6.1 21 июля 2009 года государство-участник вновь подтвердило необоснованность утверждений автора. В соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы депутаты Государственной Думы избираются от федеральных избирательных округов пропорционально количеству голосов, поданных за списки кандидатов, которые были выдвинуты и включены в данный список соответствующими политическими партиями согласно Федеральному закону о политических партиях. Тем не менее право на осуществление пассивных избирательных прав, а также процедура их осуществления в от-

партии с просьбой зарегистрировать его в качестве кандидата. Однако при обращении с такой просьбой он должен получить поддержку не менее 10 членов данной политической партии. Окончательное решение о включении лица в список кандидатов принимается в ходе конференции регионального отделения соответствующей политической партии. Одной из причин для отказа в регистрации лица может быть факт ограничения числа кандидатов на региональном уровне. Кроме того, даже если частное лицо получает одобрение в ходе региональной конференции, его кандидатура должна быть вновь одобрена в ходе генеральной конференции соответствующей политической партии для включения в список кандидатов на федеральных выборах.

ношении лиц, не принадлежащих к политическим партиям, прописаны в статье 37 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы.

6.2 Государство-участник отмечает, что автор не следовал процедуре, предусмотренной в статье 37 вышеупомянутого федерального закона в целях осуществления своих пассивных избирательных прав. Вопреки установленной процедуре автор обратился в ЦИК с просьбой зарегистрировать его кандидатуру в списке кандидатов в состав Государственной Думы. Таким образом, его просьба не могла быть удовлетворена.

6.3 Государство-участник далее отметило, что согласно материалам дела автор не удовлетворен процедурой избрания депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которая была установлена законодательной властью Российской Федерации. Кроме того, 26 октября и 23 ноября 2007 года Администрация Президента проинформировала автора о том, что Конституционный Суд Российской Федерации не признал пропорциональную избирательную систему неконституционной. В своем решении от 18 декабря 2007 года по делу № 921-О-О, которое было инициировано автором, Конституционный Суд отметил, что избирательные процедуры регулируются, как правило, не конституцией, а посредством законотворческого процесса. Определение вида избирательной системы – мажоритарной, пропорциональной или смешанной – относится к компетенции законодательной власти с учетом социально-политической обстановки и политической целесообразности. Кроме того, в соответствии с поправками от 16 июля 2007 года к федеральному закону о выборах депутатов Государственной Думы избирательная система была реформирована. В результате смешанная система была заменена пропорциональной системой. Суд отметил, что в соответствии с национальными правовыми нормами политические партии, будучи носителями особых публичных функций, являются единственными субъектами избирательного процесса.

6.4 Государство-участник подтверждает, что в соответствии с вышеупомянутым судебным решением Конституционного Суда федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы не исключает права гражданина, не являющегося членом какой-либо политической партии, быть избранным в качестве депутата Государственной Думы. Такие частные лица могут быть включены в федеральный список кандидатов от политической партии по своей собственной инициативе или по инициативе партии. В этой связи государство-участник отмечает, что автор ни разу не воспользовался упомянутой возможностью. Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы был официально опубликован в мае 2005 года. Избирательная кампания по выборам Государственной Думы пятого созыва началась в сентябре 2007 года. Таким образом, вне зависимости от своих политических убеждений автор имел достаточно времени для осуществления своего пассивного избирательного права в рамках существующих процедур, установленных в статье 37 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы.

6.5 Далее государство-участник повторяет, что автор не исчерпал все доступные внутренние средства правовой защиты до представления своего сообщения в Комитет. Кроме того, ему было четко разъяснено судами, что в контексте его иска по поводу регистрации в качестве кандидата стороной-ответчиком должна выступать не ЦИК, но скорее политическая партия. В результате, поскольку он никогда не регистрировался ни в какой политической партии, его пассивное избирательное право нарушено не было.

6.6 Государство-участник подтверждает свое мнение о том, что сообщение должно быть признано неприемлемым, поскольку автор не исчерпал все доступные внутренние средства правовой защиты. Кроме того, настоящее сообщение представляет собой злоупотребление правом на представление сообщений. Поэтому государство-участник утверждает, что настоящее сообщение не удовлетворяет всем критериям приемлемости, установленным в статье 3 и пункте 2 b) статьи 5 Факультативного протокола к Пакту.

Дальнейшая информация, представленная автором

7.1 В письме от 13 октября 2009 года автор повторил, что в соответствии со статьей 3 Конституции "народ" является единственным источником власти в Российской Федерации. Народ Российской Федерации осуществляет свою власть напрямую, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. В соответствии с данным демократическим принципом автор подал в государственное учреждение заявление о регистрации в списке кандидатов в депутаты Государственной Думы. Он разъясняет, что он обратился в ЦИК, поскольку она является государственным учреждением, уполномоченным регистрировать кандидатов в депутаты. Политические партии не осуществляют регистрацию кандидатов. Они только составляют списки кандидатов, которые затем представляются в ЦИК для регистрации. Соответственно, автор обжаловал негативное решение ЦИК в различных национальных учреждениях и судах. Таким образом, он исчерпал все доступные внутренние средства правовой защиты.

7.2 Касаясь решения Конституционного Суда от 18 декабря 2007 года, он утверждает, что на самом деле Конституционный Суд не рассмотрел его заявления относительно несовместимости статей 3, 4, 7 и 37 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы с Конституцией. Поэтому автор считает, что Конституционный Суд не подтвердил конституционность упомянутых статей федерального закона. В этой связи автор отмечает, что вне зависимости от того, поддерживает он или нет процесс избрания депутатов Государственной Думы, национальные суды должны были не игнорировать его иски, а рассмотреть их. По мнению автора, такое отношение со стороны Конституционного Суда демонстрирует отсутствие независимости судебной ветви власти в Российской Федерации.

7.3 Наконец, автор отмечает, что государство-участник не отреагировало на его утверждение о нарушении пункта 1 статьи 14 Пакта.

Дальнейшая информация, представленная государством-участником

8.1 19 августа 2010 года государство-участник вновь заявило, что данное сообщение является неприемлемым, поскольку автор не исчерпал все доступные средства правовой защиты и поскольку сообщение представляет собой злоупотребление правом на представление сообщений.

8.2 Оно отклоняет аргумент автора о том, что государство-участник не прокомментировало предполагаемое нарушение пункта 1 статьи 14 Пакта, и отмечает, что два его предыдущих материала о неприемлемости данного дела касаются сообщения автора в целом, а также всех упомянутых предполагаемых нарушений Пакта.

8.3 Государство-участник разъясняет, что все внутренние процедуры со стороны компетентных национальных учреждений были добросовестно соблюдены. Тот факт, что автор не удовлетворен результатами процедур как таковых, не

указывает на отсутствие независимости судебной власти в государстве-участнике или ее некомпетентность. В этой связи государство-участник утверждает, что такие спекуляции свидетельствуют о злоупотреблении автором правом на представление сообщений по смыслу статьи 3 Факультативного протокола к Пакту.

8.4 Государство-участник подтверждает, что автор не исчерпал все доступные внутренние средства правовой защиты. Государство-участник отмечает, что автор оспорил законность решений ЦИК в рамках административного и гражданского судопроизводства. Тем не менее рассмотрение жалоб автора, т.е. вопроса об отказе ему в регистрации в качестве кандидата, не входит в компетенцию административных или гражданских судов. Национальные суды четко разъяснили автору, что в контексте его иска о регистрации в качестве кандидата стороной-ответчиком должна быть не ЦИК, а политическая партия.

8.5 В отношении предполагаемого нарушения пассивного избирательного права автора государство-участник повторяет, что он мог его осуществить в соответствии со статьей 37 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы. Тем не менее автор ни разу не попытался реализовать это право.

8.6 Государство-участник также отмечает, что автор оспаривает конституционность положений, регулирующих процесс избрания депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В этой связи государство-участник напоминает, что данный вопрос уже был рассмотрен Конституционным Судом 20 ноября 1995 года, когда Суд признал оспариваемые положения, регулирующие избирательный процесс, соответствующими Конституции Российской Федерации.

Дополнительная информация, представленная автором

9.1 19 сентября 2010 года в отношении статьи 14 Пакта автор разъяснил, что он не утверждает о некомпетентности судебной власти в государстве-участнике или о своей неудовлетворенности результатами разбирательства в национальных судах. Он утверждает об отсутствии независимости судебной власти, вследствие чего его иски в национальных судах не были рассмотрены объективно или справедливо. Автор напоминает, что судьи назначаются Президентом Российской Федерации и Советом Федерации Федерального Собрания. В результате судебная власть не смогла независимо и объективно рассмотреть его иски, которые носили политический характер.

9.2 Далее автор не соглашается с аргументом государства-участника о том, что ЦИК не является надлежащей стороной-ответчиком в связи с регистрацией частного лица в качестве кандидата, поскольку данный вопрос не входит в сферу компетенции ЦИК. Он отмечает, что, помимо прочего, в соответствии со статьей 44 федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы ЦИК "не позднее чем через 10 дней после приема необходимых для регистрации федерального списка кандидатов документов принимает решение о регистрации федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в его регистрации".

9.3 Наконец, автор подчеркивает, что своим решением от 20 ноября 1995 года Конституционный Суд отклонил, помимо прочего, просьбу группы депутатов Государственной Думы рассмотреть вопрос о соответствии федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы положениям Конституции.

9.4 18 сентября 2011 года автор представил краткий анализ судебного решения Конституционного Суда от 7 июля 2011 года о конституционности пункта 3 статьи 23 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и пунктов 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области о муниципальных выборах в Челябинской области. Он отметил, что Суд, помимо прочего, сделал вывод о том, что наличие у частного лица возможности обратиться к политической партии с просьбой о его регистрации в качестве кандидата может не привести к его включению в список кандидатов, поскольку такое решение является предметом коллективного рассмотрения со стороны политической партии.

9.5 В свете изложенного автор подтверждает очевидность того, что его пассивное избирательное право по статье 25 Пакта было нарушено в 2007 году и что Конституционный Суд в своем решении от 18 декабря 2007 года не изучил должным образом его требования, нарушив тем самым пункт 1 статьи 14 Пакта.

9.6 5 октября 2012 года автор представил доклад от 15 июля 2012 года под названием "Каким образом обеспечить независимость судей в России", подготовленный Институтом верховенства права, который, по мнению автора, демонстрирует отсутствие независимости судебной власти в Российской Федерации.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

10.1 До рассмотрения каких-либо утверждений, содержащихся в сообщении, Комитет по правам человека в соответствии с правилом 93 своих правил процедуры должен принять решение о его приемлемости согласно Факультативному протоколу к Пакту.

10.2 Во исполнение требований пункта 2 а) статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился в том, что тот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

10.3 Комитет отметил замечания государства-участника о том, что в настоящем деле автор не исчерпал доступные внутренние средства правовой защиты. Комитет отмечает, что государство-участник не предоставило каких-либо разъяснений относительно имеющихся у автора средств правовой защиты, в частности относительно его утверждений по статье 25 Пакта. В этой связи Комитет полагает, что государство-участник не продемонстрировало, что его законы предоставляют автору средство правовой защиты, способное удовлетворить его требования по статье 25 Пакта. Соответственно, в отсутствие другой относящейся к делу информации Комитет полагает, что в данном конкретном случае пунктом 2 б) статьи 5 Факультативного протокола не исключается рассмотрение настоящего сообщения на предмет его приемлемости.

10.4 В связи с предполагаемым нарушением пункта 1 статьи 14 Пакта, толкуемого совместно со статьей 2 Пакта, Комитет отмечает, что автор утверждает только об общем отсутствии независимости судебной власти. В отсутствие другой относящейся к делу информации Комитет полагает, что его утверждение недостаточно обоснованно, и в этой связи объявляет его неприемлемым согласно статье 2 Факультативного протокола.

10.5 Далее, в связи с предполагаемыми нарушениями статьи 16 и пункта 2 статьи 18 Пакта Комитет отмечает, что автор не предоставил подробной информации относительно этих предполагаемых нарушений. Соответственно, на осно-

вании имеющейся информации по делу Комитет полагает, что утверждения автора по статье 16 и пункту 2 статьи 18 Пакта недостаточно обоснованы и в этой связи являются неприемлемыми согласно статье 2 Факультативного протокола.

10.6 Комитет отметил утверждения автора по пунктам а) и б) статьи 25 Пакта, согласно которым он не мог участвовать в ведении государственных дел или быть избранным на подлинных периодических выборах, поскольку федеральная избирательная система государства-участника на то время не позволяла ему выдвинуться независимым кандидатом на выборах в Государственную Думу, кроме как посредством его включения в список какой-либо политической партии, зарегистрированной на соответствующих выборах. В этой связи автор утверждает, что он не хотел, чтобы его имя ассоциировалось с какой-либо существующей партией, поскольку он не разделяет их идеологию, но не предоставляет, однако, никаких дальнейших подробностей. Комитет далее отмечает разъяснения государства-участника, согласно которым у независимых кандидатов имеется возможность зарегистрироваться на федеральных выборах через включение в один из партийных списков, зарегистрированных на таких выборах. Государство-участник также разъяснило, что, если одна из зарегистрированных партий отказывается включить независимого кандидата в свой список, соответствующее частное лицо может обжаловать данный отказ в суде. В этой связи государство-участник отмечает, что автор, однако, не мог обратиться в суд, поскольку он не предпринял никаких попыток включить свое имя в качестве независимого кандидата в существующие партийные списки. По существу, в материалах дела не содержится информации о том, почему автор не мог создать свою собственную политическую партию совместно с другими частными лицами, разделяющими аналогичные политические убеждения, и выдвинуть через нее свою кандидатуру на выборах.

10.7 Комитет полагает, что имеющаяся у него информация не позволяет ему проверить, соответствуют ли положениям статьи 25 Пакта ограничения, наложенные на автора как на независимого кандидата на федеральных парламентских выборах с учетом требований действовавшей на то время избирательной системы. В этой связи Комитет отмечает, что автор должен предоставить достаточно подробную информацию для того, чтобы позволить Комитету принять должным образом обоснованное решение по существу жалобы. Соответственно, Комитет полагает, что настоящее сообщение является неприемлемым в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола.

11. В этой связи Комитет по правам человека постановляет:

а) признать сообщение неприемлемым в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола;

б) довести настоящее решение до сведения государства-участника и автора сообщения.

[Принято на английском, испанском и французском языках, причем языком оригинала является английский. Впоследствии будет также издано на арабском, китайском и русском языках в качестве части ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблеи.]

Приложение

Особое (несогласное) мнение членов Комитета г-на Ювала Шани и Константина Вардзелашвили

1. Комитет признал сообщение автора неприемлемым по причине неспособности обосновать нарушение по статье 25 Пакта. Этот вывод базируется на презумпции, согласно которой автор несет бремя доказывания того, что федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы в том виде, в каком он существовал на то время и был применен к нему, налагал необоснованные ограничения на его право быть избранным.

2. Мы учтиво не соглашаемся с мнением большинства, поскольку полагаем, что имеющейся у Комитета информации достаточно для переноса бремени доказывания, с тем чтобы потребовать от государства-участника обосновать ограничения, выявленные в правовой базе федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы и примененные к автору. Такая информация включает в себя следующие элементы:

- текст федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы (в редакции на то время), который требует от кандидатов выдвигаться от существующих партий;
- не оспоренное утверждение автора о том, что процесс регистрации беспартийных лиц в партийных списках является громоздким и что в Государственной Думе не было представлено ни одного беспартийного лица на момент событий, описываемых в сообщении;
- позиция Европейского Суда по правам человека, изложенная в его решении от 12 апреля 2011 года и подтвержденная Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) в ее заключении от 19 марта 2012 года, относительно того, что условия для регистрации новых политических партий в Российской Федерации (и сохранения зарегистрированного статуса для существующих) являются непомерно сложными^a;
- доклад Парламентской ассамблеи Совета Европы о наблюдении за парламентскими выборами 2011 года в Российской Федерации, в котором подробно говорится о высоком числе членов и объеме поддержки, необходимых для регистрации новых партий в Российской Федерации. В соответствии с докладом "со времени выборов 2007 года было сделано несколько попыток регистрации политических партий, и только одна из них – "Правое дело" – сумела зарегистрироваться на выборах 2011 года. Всем другим партиям было отказано в регистрации"^b.

^a Европейский Суд по правам человека, *Республиканская партия России против России*, жалоба № 12976/07, судебное решение от 12 апреля 2011 года, пункт 58; заключение Европейской комиссии за демократию через право о Федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации, принятое Советом за демократические выборы на его 40-м заседании (15 марта 2012 года) и Венецианской комиссией на ее 90-м пленарном заседании (16–17 марта 2012 года).

^b Парламентская ассамблея Совета Европы, "Наблюдение за парламентскими выборами в Российской Федерации (4 декабря 2011 года)", 23 января 2012 года, Doc. 12833,

3. В настоящем деле автор жалуется на отсутствие возможности баллотироваться на выборах в качестве независимого кандидата. Государство-участник оспаривает это, отмечая, что автор может обратиться к какой-либо существующей партии с просьбой о регистрации его в качестве кандидата от ее имени, даже если он не является членом этой партии. Тем не менее государство-участник не предоставляет достаточной информации о том, является ли такой способ действий практически осуществимым в свете имеющихся у политических партий полномочий по определению своего собственного списка кандидатов и ввиду отсутствия беспартийных членов Государственной Думы в указанное время. Оно также не предоставило достаточной информации о том, открыты ли для автора другие возможности в плане участия в выборах, заключающиеся, например, в создании новой партии. Имеющаяся у Комитета информация вызывает серьезные сомнения в осуществимости этих двух вариантов, а государство-участник не предоставило достаточной информации для того, чтобы рассеять эти сомнения.

4. Кроме того, государство-участник не разъяснило, равносильно ли требование к частным лицам о выдвижении своих кандидатур на выборах через существующие партии требованию вступить в такие партии. Очевидно, что последнее требование вошло бы в конфликт с формулировкой пункта 17 Замечания общего порядка № 25 (1996 год) Комитета о праве на участие в ведении государственных дел, праве голоса и праве на равный доступ к государственной службе, в котором предусматривается, что "право лиц быть избранными не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определенной партии". Различие между официальным членством кандидата в партии и включением его в партийный список кандидатов, на чем, как представляется, основывает свои аргументы государство-участник, кажется нам незначительным по существу. Можно обоснованно предположить, что кандидаты, баллотирующиеся на платформе партии, разделяют идеологию и политическую программу данной партии и ассоциируют себя с ней даже в большей степени, чем официальные члены партии.

5. Совокупность факторов в настоящем деле – а именно национальное законодательство, которое требует баллотироваться на выборах через существующие политические партии и которое, как представляется, чрезвычайно осложняет возможность создания новых партий – приводит нас к выводу о том, что федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы (в редакции на то время) и его применение к автору не соответствовали *prima facie* статье 25 Пакта. Хотя государства и пользуются широкой свободой усмотрения при формировании избирательных систем, их соответствующее законодательство должно всегда быть направлено на содействие осуществлению прав, гарантированных по Пакту, нежели на их необоснованное ограничение. Однако действующие в государстве-участнике законодательство и практика в области регистрации на выборах кандидатов в личном качестве и от политических партий в их применении к автору содержат в себе далеко идущие правовые и практиче-

пункт 19. ("Закон о политических партиях требует, чтобы все политические партии насчитывали в своем составе не менее 45 000 членов и обладали региональными отделениями, каждое из которых должно насчитывать не менее 450 членов, в более чем половине субъектов Российской Федерации", там же.)

ские ограничения^c, которые, как представляется, не соответствуют стандартам, устанавливаемым Пактом.

6. В этой связи мы полагаем, что система, которая фактически требует от кандидатов на выборах баллотироваться через существующие политические партии, вне зависимости от их членства в этих партиях, противоречит целям и задачам статьи 25 Пакта, которая направлена на защиту права частных лиц баллотироваться на выборах и на поддержание здорового уровня демократии и политического плюрализма. Она также не согласуется с принципом, согласно которому принадлежность к политическим партиям должна по своей сути носить добровольный характер и никто не может принуждаться к вступлению в какую-либо ассоциацию против своей воли^d.

7. Поскольку государство-участник не предоставило необходимой информации для снятия существующих озабоченностей о несоответствии *prima facie* своих законов и практики положениям Пакта, мы полагаем, что Комитет должен был признать факт нарушения статьи 25 и обратиться к государству-участнику с просьбой предоставить автору эффективное средство правовой защиты путем принятия всех необходимых мер для приведения своих избирательных законов в соответствие с Пактом.

[Принято на английском языке. Впоследствии будет также издано на арабском, испанском, китайском, русском и французском языках в качестве части ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]

^c См. также заключение Европейской комиссии за демократию через право о Федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации; *Республиканская партия России против России*, пункты 61–62.

^d См., например, European Court of Human Rights, *Young, James and Webster v. United Kingdom*, application No. 7601/76; 7806/77, judgement of 13 August 1981, para. 52.