



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» и Закон города Москвы от 23 апреля 2003 года № 23 «О Московской городской избирательной комиссии»

город Санкт-Петербург

3 июля 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.М.Казанцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса группы депутатов Государственной Думы,

у с т а н о в и л :

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации группа депутатов Государственной Думы оспаривает конституционность Закона города Москвы от 22 января 2014 года № 3 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» и Закон города Москвы от 23 апреля 2003 года № 23 «О

Московской городской избирательной комиссии», который устанавливает переход от пропорционально-мажоритарной избирательной системы на выборах в Московскую городскую Думу к мажоритарной избирательной системе – с распределением всех мандатов по принципу относительного большинства по одномандатным округам, вводит различные правила на выборах депутатов в Московскую городскую Думу и на выборах в представительные органы местного самоуправления, а также уточняет порядок формирования избирательных комиссий и их полномочия.

Как утверждают заявители, поскольку срок полномочий Московской городской Думы истекает 14 сентября 2014 года, то и выборы должны быть назначены на этот день; между тем менее чем за восемь месяцев до дня голосования на предполагаемых выборах избирательные правила значительно изменяются; тем самым нарушается стабильность основных составляющих избирательного законодательства – избирательной системы и избирательных округов. В этом аспекте, по мнению заявителей, оспариваемый Закон не соответствует статьям 1 (часть 1), 3 (части 1–3), 15 (части 1 и 4) и 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, депутаты указывают, что нормы оспариваемого Закона, вводящие мажоритарную систему выборов депутатов Московской городской Думы, во взаимосвязи с нормами Избирательного кодекса города Москвы, признавая избранным кандидата, получившего наибольшее число голосов избирателей (относительное большинство) в соответствующем одномандатном избирательном округе, не предполагают учет голосов, которые будут поданы за других кандидатов (не набравших большинства голосов), т.е. голосов большей части избирателей, и тем самым позволяют быть избранным депутатом Московской городской Думы лицу, которого не поддерживает большинство избирателей в соответствующем избирательном округе; полностью исключая пропорциональную избирательную систему при выборах в Московскую городскую Думу, оспариваемый Закон не обеспечивает гражданам равные возможности в реализации активного избирательного права в условиях идеологического и политического

многообразия и тем самым противоречит статьям 13 (части 1 и 3), 19 (часть 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

2. Законодатель при выборе того или иного вида избирательной системы, при закреплении в законе соответствующих механизмов, средств и методов, выработке избирательных процедур обладает широкой дискрецией, определяемой, в частности, историческими и социально-политическими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны, что позволяет ему при регламентации избирательных процедур принять решение, от которого зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П, от 7 июля 2011 года № 15-П, от 19 декабря 2013 года № 28-П и от 15 апреля 2014 года № 11-П и др.).

Возможность проведения выборов депутатов представительного органа с применением мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов не противоречит Конституции Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года № 26-П, от 11 марта 2008 года № 4-П и от 7 июля 2011 года № 15-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2004 года № 215-О).

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, основанных на положениях статей 1, 3, 13, 15, 17, 19, 32, 71, 72 и 76 Конституции Российской Федерации, вытекает, что использование на выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации какой-либо определенной избирательной системы, в том числе мажоритарной, само по себе не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами народного представительства. Соответственно, выбор законодателем города Москвы и закрепление в оспариваемом Законе

мажоритарной избирательной системы относительного большинства само по себе не приводит к нарушению избирательных прав граждан.

Данный вывод следует и из корреспондирующих нормам Конституции Российской Федерации и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации положений таких международных договоров Российской Федерации, как Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), а также Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года (пункт 3 статьи 1), содержащей применительно к законодательному регулированию порядка выборов (избирательные системы) оговорку о том, что оно не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер.

Аналогичного подхода придерживается и Европейский Суд по правам человека, который, признавая за государством значительные пределы усмотрения при регулировании избирательной системы, полагает, что избирательное законодательство конкретной страны должно оцениваться в свете ее политического развития, а потому определенные детали, недопустимые в рамках одной избирательной системы, могут быть оправданными в другой, по крайней мере при условии обеспечения законодательной властью свободного волеизъявления народа (постановление от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии»).

Нельзя согласиться и с утверждением заявителей о несовершенстве самой по себе мажоритарной системы относительного большинства – в той мере, в какой ею не учитываются голоса большей части избирателей и тем самым допускается избрание депутатом того кандидата, за которого проголосовало меньшинство от общего числа избирателей в соответствующем избирательном округе. Указанная особенность данной

избирательной системы не может свидетельствовать об отступлении от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при ее применении и тем самым согласуется с Конституцией Российской Федерации. Совместима она и с соответствующими общепризнанными принципами и нормами международного права, что подтверждается ее использованием не только в Российской Федерации, но и во многих других правовых демократических государствах.

Возможность формирования в городе Москве регионального парламента по правилам мажоритарной избирательной системы прямо вытекает из абзаца первого пункта 4 статьи 4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции статьи 1 Федерального закона от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), согласно которому требование о том, что не менее 25 процентов депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, не распространяется на выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Такой подход обусловливается, в частности, их исторически сложившейся ролью как центров политической жизни страны.

Кроме того, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П, граждане, которые не голосовали вообще или голосовали, но не за тех кандидатов,

которые стали депутатами, не могут рассматриваться как лишенные своего представительства в парламенте.

Соответственно, данный запрос в указанной части не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

3. Осуществляя правовое регулирование, в том числе в сфере избирательного права, законодатель должен соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики, с тем чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 19 июня 2002 года № 11-П, от 23 апреля 2004 года № 9-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 года № 415-О и др.).

Стабильность избирательного законодательства имеет исключительно важное значение, поскольку опосредуемые им свободные выборы являются – наряду с референдумом – высшим выражением власти народа и без них невозможно подлинное участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (Конституция Российской Федерации, статья 3, часть 3; статья 32, часть 1). Из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что стабильность избирательного законодательства является гарантией равенства граждан при осуществлении ими активного и пассивного избирательного права.

Именно из этого исходил законодатель, устанавливая в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации» правило о том, что в случае принятия в период избирательной кампании закона, содержащего положения, которыми определяется (изменяется) порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, указанный закон применяется к выборам, назначенным после его вступления в силу (пункт 3 статьи 11). Это нормативное предписание направлено на поддержание неизменности нормативно-правовой базы назначенных выборов как необходимого условия соблюдения конституционных избирательных прав граждан (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 года № 9-П) и создает гарантии равенства прав всех участников избирательного процесса – безотносительно ко времени их вступления в него.

Поскольку любое реформирование избирательной системы по существу затрагивает интересы всех обладающих конституционным правом избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления граждан, оно – особенно в случае пересмотра основных (базовых) элементов такой системы – не может носить спонтанный и непредсказуемый характер и не учитывать периодичность проведения выборов.

Соответственно, при внесении принципиальных изменений в законодательство о выборах, включая и вопросы избирательной системы, необходимо избегать того, чтобы эти изменения осуществлялись в сроки, не позволяющие гражданам, политическим партиям, общественным объединениям и иным субъектам избирательного процесса своевременно учесть новые правила организации и проведения выборов и иметь равные возможности для подготовки к участию в них, в том числе в качестве кандидатов и избирательных объединений. В противном случае пересмотр избирательного законодательства может поставить под сомнение конституционную природу выборов и – вопреки положениям статьи 13 (части 1–4) Конституции Российской Федерации – создать электоральные преимущества для отдельных политических партий, как правило,

обладающих большинством депутатских мест в законодательном органе государственной власти.

Аналогичный подход к оценке временных параметров изменения избирательного законодательства вытекает из Руководящих принципов относительно выборов, содержащихся в подготовленном Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (Венеция, 18–19 октября 2002 года; Страсбург, 30 октября 2002 года), в которых специально отмечается, что следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон (подпункт «в» пункта 2 раздела II).

Оспариваемый Закон был принят 22 января 2014 года (через два месяца после вступления в силу Федерального закона от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ), т.е. примерно за восемь месяцев до даты ближайших очередных выборов и за пять месяцев до начала избирательной кампании, а вступил в силу 19 апреля 2014 года. Такой срок – даже несмотря на то, что он не согласуется с временными параметрами, рекомендованными Венецианской комиссией, – не может рассматриваться как неразумный, ограничивающий граждан, политические партии, общественные объединения и иных заинтересованных лиц в возможности заблаговременно ознакомиться с положениями оспариваемого Закона и препятствующий им надлежащим образом подготовиться к очередным выборам в Московскую городскую Думу, которые должны состояться 14 сентября 2014 года. Тем более что ранее на выборах депутатов Московской городской Думы применялась смешанная избирательная система, при которой 23 мандата распределялись по пропорциональной системе, а 22 мандата – по мажоритарной системе относительного

большинства по одномандатным округам, а потому изменение правового регулирования не может быть признано принципиально изменяющим конфигурацию выборов.

В то же время федеральный законодатель не лишен возможности в пределах своих дискреционных полномочий конкретизировать процедуру и сроки пересмотра норм избирательного законодательства, касающихся его основополагающих элементов.

Таким образом, какая-либо неопределенность в вопросе о том, допускается ли на основании оспариваемого Закона нарушение стабильности избирательного законодательства, отсутствует, а потому в силу части второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» запрос группы депутатов Государственной Думы и в этой части не может быть принят к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», на «Официальном интернет-

портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 1565-О