



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

6 марта 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, 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 Ю.Д.Рудкина, 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. Группа депутатов Государственной Думы в своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность следующих положений статьи 89 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»:

части 1, согласно которой в случае досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы коллегиальный постоянно действующий руководящий орган политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой этот депутат был избран, вправе предложить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации кандидатуру другого зарегистрированного кандидата из того же федерального списка кандидатов для замещения вакантного депутатского мандата; при этом указанная кандидатура предлагается из числа зарегистрированных кандидатов, включенных в ту же региональную группу кандидатов (в общефедеральную часть федерального списка кандидатов), что и депутат Государственной Думы, чьи полномочия прекращены досрочно; если в соответствующей региональной группе кандидатов (в общефедеральной части федерального списка кандидатов) остались только зарегистрированные кандидаты, замещающие депутатские мандаты, и (или) зарегистрированные кандидаты, не замещающие депутатских мандатов и письменно сообщившие в указанный орган политической партии о своем отказе от замещения этого вакантного депутатского мандата, указанный орган политической партии вправе предложить кандидатуру зарегистрированного кандидата из другой региональной группы кандидатов (из общефедеральной части федерального списка кандидатов); предложение кандидатуры для замещения вакантного депутатского мандата осуществляется в порядке, предусмотренном уставом соответствующей политической партии; в этом случае Центральная избирательная комиссия Российской Федерации передает вакантный депутатский мандат зарегистрированному кандидату, предложенному указанным органом политической партии;

положения части 2, согласно которому, если в течение 14 дней со дня принятия Государственной Думой решения о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы политическая партия не воспользуется своим правом, предусмотренным частью 1 данной статьи, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в порядке,

предусмотренном частью 8 статьи 83 данного Федерального закона, передает вакантный депутатский мандат другому зарегистрированному кандидату из того же федерального списка кандидатов, в составе которого был избран депутат Государственной Думы, чьи полномочия прекращены досрочно; при этом такой депутатский мандат не может быть передан зарегистрированному кандидату, который ранее получил депутатский мандат и полномочия которого также были прекращены досрочно, если его вакантный мандат не замещен.

По мнению заявителей, названные законоположения не соответствуют статьям 3, 15 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 32 и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку предоставляют коллегиальному постоянно действующему руководящему органу политической партии необоснованно широкую дискрецию в осуществлении полномочий по распределению вакантных мандатов депутата Государственной Думы, противоречат общему порядку распределения депутатских мандатов, установленному Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», нарушают право граждан – кандидатов в депутаты Государственной Думы быть избранными в этот орган государственной власти и право избирателей участвовать в управлении делами государства через избранного ими депутата.

2. Согласно Конституции Российской Федерации Российская Федерация – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления; носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, части 1–3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной

власти (статья 32, части 1 и 2); государство гарантирует гражданам равенство этих конституционных прав, в том числе независимо от принадлежности к общественным объединениям, включая политические партии, возможность создания и деятельности которых вытекает из конституционного принципа многопартийности и права каждого на объединение при недопустимости принуждения к вступлению в партию или пребыванию в ней (статья 13, часть 3; статья 19, часть 2; статья 30).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации корреспондируют общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, являющимся составной частью ее правовой системы в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации. Так, Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает право каждого гражданина на участие без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей (пункт «а» статьи 25), а Конвенция о защите прав человека и основных свобод обязывает подписавшие ее государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы в органы законодательной власти в условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа (статья 3 Протокола № 1).

По смыслу данных положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, всеобщее избирательное право означает, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления и вместе с тем государство в лице федерального законодателя может и, по сути, должно определять порядок и условия реализации гражданами Российской Федерации активного и пассивного избирательного права. При этом федеральный законодатель, осуществляя на основании статей 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации соответствующее правовое регулирование, не должен допускать искажения

конституционных принципов избирательного права, отмены или умаления самих принадлежащих гражданам Российской Федерации прав, с тем чтобы они не утрачивали свое реальное содержание, и обязан исходить из того, что в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации возможные ограничения этих прав федеральным законом должны преследовать конституционно значимые цели и быть соразмерны им.

2.1. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, закрепленное статьей 32 Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) – одно из основных прав гражданина и важнейший элемент его правового статуса в демократическом обществе – по своей природе является индивидуальным, а не коллективным правом.

В реализации данного права существенную роль играют политические партии, которые включены в процесс властных отношений, и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 1-П, от 16 июля 2007 года № 11-П и от 9 ноября 2009 года № 16-П).

Именно деятельностью политических партий опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы, в реализации которых гражданами Российской Федерации политические партии играют существенную роль как основные коллективные участники избирательного процесса, что следует из статьи 13 (части 1, 3 и 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 30 и 32 и согласуется со статьей 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах –

участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, признающей подлинными только те выборы, которые проводятся в условиях реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, что предполагает функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства.

Европейский Суд по правам человека в своей практике также исходит из того, что свободные выборы и свобода политических партий как формы ассоциации, существенно важной для должного функционирования демократии, лежат в основе любой демократической системы, взаимосвязаны и укрепляют друг друга (постановления от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии», от 30 января 1998 года по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции», от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства», от 11 января 2007 года по делу «Российская консервативная партия предпринимателей и другие против России» и от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против России»).

Поскольку провозглашенное в преамбуле Конституции Российской Федерации и структурированное в ее статье 3 и ряде иных статей коллективное участие в осуществлении власти в Российской Федерации граждан, составляющих в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то, по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации, именно политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессам волеобразования и волеизъявления народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2007 года № 11-П).

В действующем правовом регулировании избирательной системы политические партии применительно к выборам органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации признаются единственным видом общественных объединений, наделяемых статусом избирательного объединения. При этом они могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации только в установленных Конституцией Российской Федерации формах и только на определенный срок, и ни одна из них не может обладать монопольным положением.

Возложенной на политические партии публичной функцией предопределяется выбор критериев, соответствие которым легитимирует их в качестве избирательных объединений, чем, в свою очередь, предопределяются характер и нормативное содержание обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии как основных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан и условий их участия в выборах.

Обеспечивая выполнение политическими партиями функции участников избирательного процесса, важнейшим элементом которого является выдвижение кандидатов в депутаты в составе соответствующих списков кандидатов, законодатель вместе с тем связан конституционными положениями о праве на свободные выборы, а также о праве на объединение, гарантии которого, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, в том числе со ссылкой на прецедентную практику Европейского Суда по правам человека, распространяются и на политические партии. Это означает, что устанавливаемые законом условия участия политических партий в реализации гражданами пассивного избирательного права не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан.

2.2. Применительно к выборам депутатов Государственной Думы Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что

законодательство о выборах депутатов Государственной Думы основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», данного Федерального закона, других федеральных законов (часть 1 статьи 2); кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвигаются в составе федерального списка кандидатов (часть 1 статьи 7); выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать список кандидатов (часть 2 статьи 7).

Выдвижение политической партией списка кандидатов в депутаты на выборах в органы государственной власти, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 9 ноября 2009 года № 16-П, связано с формированием сложной системы правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты в депутаты, а также избиратели, чем обуславливается необходимость соблюдения как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов этих лиц.

В данном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал, что для политической партии как избирательного объединения это означает соблюдение – в рамках установленных федеральным законом условий ее участия в выборах и правомочий в отношении граждан, выдвигаемых ею кандидатами в депутаты в составе соответствующих списков, – конституционных гарантий права на свободные выборы, включая его важнейший элемент – пассивное избирательное право, и права на свободу объединений, что, в свою очередь, предполагает необходимость надлежащих формально определенных процедур реализации политической партией правомочия самостоятельно формировать список

кандидатов и исключать из него отдельных кандидатов. Вводя эти процедуры, федеральный законодатель должен исходить из того, что возможные ограничения затрагиваемых ими конституционных прав граждан в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации допустимы только при условии, что они обоснованны, преследуют конституционно значимые цели защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства и соразмерны им.

По смыслу статей 13 и 30 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2) и 19 (части 1 и 2), политические партии, будучи одной из организационно-правовых форм общественных объединений, действуют на основе принципов верховенства права, демократии и плюрализма, и на них в полной мере распространяется конституционная обязанность соблюдения конституционных прав и свобод в отношениях с гражданами – членами данной политической партии, в том числе выдвигаемыми ею в качестве кандидатов в составе списка кандидатов в депутаты на выборах в органы публичной власти.

Принимая решение о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты в составе списка кандидатов, политическая партия как субъект права, являющийся коллективным участником избирательного процесса, должна действовать ответственно и, формируя этот список, учитывать, что ее решение будет основанием для возникновения соответствующих правоотношений между включенными в список гражданами и самой партией. Исходя из того, что граждане являются единственными конституционно признанными обладателями пассивного избирательного права, и принимая во внимание публично-правовой статус кандидатов в депутаты, подтверждающий, что процесс реализации ими своего пассивного избирательного права перестал быть предметом свободного усмотрения выдвинувшей их политической партии (ее регионального отделения), политическая партия не вправе после представления списка кандидатов в избирательную комиссию исключать из

него кого-либо из кандидатов, руководствуясь одной лишь политической целесообразностью.

С учетом этого Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 9 ноября 2009 года № 16-П отметил, что, хотя положения пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях» по своему буквальному смыслу, предоставляя политической партии как избирательному объединению право исключать отдельных кандидатов из выдвинутого ею и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов в депутаты, непосредственно не обуславливают принятие такого решения наличием оснований, указанных в федеральном законе и уставе данной политической партии, но по их смыслу в системе норм избирательного законодательства, связывающего возможность исключения кандидата из выдвинутого политической партией списка кандидатов с вынуждающими обстоятельствами объективного характера, а также с совершением им либо противоправных действий (бездействия), либо действий (бездействия), несовместимых с законными интересами данной политической партии, не могут носить произвольный характер, ставить данного гражданина в ситуацию правовой и фактической неопределенности и не должны рассматриваться как допускающие возможность лишения гражданина статуса кандидата в депутаты на основании немотивированного решения выдвинувшей его в составе списка кандидатов политической партии.

Данные требования, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, в равной степени распространяются как на стадию выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов) избирательным объединением, так и на дальнейшее участие кандидатов, включенных в зарегистрированный список кандидатов, в избирательном процессе.

2.3. В соответствии с пунктами 6 и 8 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации» при проведении голосования за списки кандидатов в бюллетене размещаются краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка и (или) его соответствующей региональной части и эмблемы избирательных объединений, и единственный знак, фиксирующий его волеизъявление, избиратель ставит рядом с наименованием избирательного объединения.

В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что на выборах, проводимых по правилам пропорциональной избирательной системы (в том виде, как она установлена действующим федеральным законодательством), граждане, реализуя свое активное избирательное право, голосуют не за конкретных кандидатов, внесенных в список, выдвинутый избирательным объединением – политической партией, а за весь этот список, т.е., по существу, отдают голоса за соответствующую политическую партию, ее политический курс и предвыборную программу (Постановление от 9 ноября 2009 года № 16-П, Определение от 5 июня 2012 года № 1058-О).

Соответственно, политическая партия, федеральный список кандидатов которой был допущен к распределению депутатских мандатов, сохраняет связь с избирателями и после завершения избирательного процесса и формирования выборного органа государственной власти и, будучи ответственной перед избирателями за выполнение своей предвыборной программы, имеет правомерный интерес в том, чтобы в случае досрочного прекращения полномочий депутата предложить для замещения вакантного депутатского мандата такую кандидатуру, которая, по ее мнению, способна наиболее адекватно представлять ее фракцию в парламенте.

Указанный правомерный интерес политической партии при выборах депутатов Государственной Думы может быть реализован на основании частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которые наделяют коллегиальный постоянно действующий руководящий

орган политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой депутат, досрочно прекративший полномочия, был избран, правом в определенный данной статьей срок и в порядке, предусмотренном уставом соответствующей политической партии, предложить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации кандидатуру другого зарегистрированного кандидата. Однако данное право не должно осуществляться политической партией в противоречие конституционному принципу народовластия, в силу которого результаты свободных выборов, признаваемых наряду с референдумом высшим непосредственным выражением власти народа, являются обязательными как для органов публичной власти, так и для политических партий, кандидатов и избирателей (статья 3, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации). Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 28 февраля 2012 года № 4-П, поскольку результаты выборов определяет исключительно голосование избирателей, ни сама политическая партия, ни тем более ее фракция в парламенте не вправе по своему усмотрению менять его итоги, принимая в дальнейшем в отношении лиц, избранных депутатами по списку кандидатов, выдвинутому данной политической партией, решения, последствием которых будет прекращение депутатских полномочий; иное было бы несовместимо с принципом народовластия и конституционно-правовой природой активного и пассивного избирательного права.

Из этого же исходят международные избирательные стандарты, закрепленные, в частности, в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: в силу пункта 7 ее статьи 9 каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты демократических выборов.

В принятом Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Положении о правовом регулировании деятельности политических партий (Венеция, 15–16 октября 2010 года) также

указывается, что выдвижение того или иного лица в кандидаты от политической партии является выражением его личного права быть избранным (параграф 126); в избирательных системах, использующих закрытые списки, партии могут устанавливать или определять порядковое место своих кандидатов в избирательных списках, однако партиям должно быть запрещено менять порядок расположения кандидатов в избирательных списках после начала голосования (параграф 129).

2.4. Для случаев, когда полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно, частями 1 и 2 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закреплен следующий порядок замещения депутатского мандата, оказавшегося вакантным: коллегиальный постоянно действующий руководящий орган политической партии в соответствии со своим уставом предлагает кандидатуру из числа зарегистрированных кандидатов, включенных в ту же региональную группу кандидатов (в общефедеральную часть федерального списка кандидатов), что и депутат Государственной Думы, чьи полномочия прекращены досрочно (в определенных случаях – включенных в другую региональную группу кандидатов, общефедеральную часть федерального списка кандидатов), а Центральная избирательная комиссия Российской Федерации передает вакантный депутатский мандат предложенному кандидату. Если же в течение 14 дней со дня принятия Государственной Думой решения о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы политическая партия не воспользуется данным правом, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации передает такой депутатский мандат другому зарегистрированному кандидату из того же федерального списка кандидатов, в составе которого был избран депутат Государственной Думы, чьи полномочия прекращены досрочно, в порядке, предусмотренном частью 8 статьи 83 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а именно с учетом очередности, установленной данным списком кандидатов.

Иными словами, федеральный законодатель, воспользовавшись имеющейся у него дискрецией, предоставил политической партии право предлагать для замещения вакантного депутатского мандата кандидатуру из того же федерального списка кандидатов, в составе которого был избран депутат Государственной Думы, чьи полномочия прекращены досрочно, не увязав в данном случае его реализацию с безусловным соблюдением очередности. Вместе с тем, по смыслу оспариваемых законоположений во взаимосвязи с положениями статьи 3 Конституции Российской Федерации, при определении кандидатуры для замещения вакантного депутатского мандата из зарегистрированного списка кандидатов политическая партия не может не учитывать то обстоятельство, что избиратели, отдавая голоса за партийный список в целом, голосовали и за каждого кандидата, внесенного в этот список, в частности с учетом очередности, самостоятельно определенной самой партией при выдвижении списка кандидатов.

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» для случаев распределения депутатских мандатов, оказавшихся вакантными после первоначального распределения депутатских мандатов внутри федерального списка кандидатов, прямо предусматривает необходимость обязательного учета очередности расположения зарегистрированных кандидатов в федеральном списке кандидатов: согласно части 8 статьи 83 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», если после первоначального распределения депутатских мандатов внутри федерального списка кандидатов депутатский мандат оказался вакантным, он передается первому в порядке очередности зарегистрированному кандидату из числа зарегистрированных кандидатов из того же федерального списка кандидатов, не получивших депутатских мандатов и включенных в ту же региональную группу кандидатов (общефедеральную часть федерального списка кандидатов), что и зарегистрированный кандидат, депутатский мандат которого оказался вакантным. На данном этапе распределения депутатских мандатов —

непосредственно после определения результатов выборов – политическая партия несет всю полноту ответственности за принятое решение о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты в составе выдвинутого ею списка кандидатов.

При последующем же распределении вакантных депутатских мандатов, имеющих в связи с досрочным прекращением полномочий депутатов, также должна быть учтена очередность расположения зарегистрированных кандидатов в федеральном списке кандидатов, и вместе с тем – исходя из необходимости обеспечения баланса между правами и законными интересами политической партии, граждан, зарегистрированных кандидатами в составе федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией и избирателей, – учету подлежат обстоятельства, возникшие (открывшиеся) в период после выборов, которые могли повлиять на принятие политической партией решения о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты в составе выдвинутого ей списка кандидатов.

Так, принимая решение по кандидатуре для передачи вакантного депутатского мандата, коллегиальный руководящий орган политической партии не может действовать произвольно и вправе отступить от очередности расположения зарегистрированных кандидатов в списке кандидатов только в соответствии с уставом партии и только в связи с обстоятельствами объективного характера, такими как степень участия зарегистрированного кандидата в деятельности политической партии в период после выборов, соблюдение им устава партии и т.п.

Изложенное не исключает возможность добровольного отказа кандидата от замещения вакантного мандата, если он претендовал на него в силу очередности: в таком случае для замещения вакантного депутатского мандата должен быть предложен следующий по списку за данным кандидатом зарегистрированный кандидат.

В любом случае при принятии коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии решения по

кандидатуре для замещения вакантного мандата депутата включенные в список кандидаты не должны ставиться в ситуацию правовой и фактической неопределенности. Такое решение должно содержать указание на обстоятельства, в связи с которыми руководящий орган политической партии отступил от очередности расположения зарегистрированных кандидатов в списке кандидатов, что может быть проверено по существу в судебном порядке.

Иное нарушало бы формально-юридическую определенность правоотношений, в которых находятся зарегистрированные кандидаты и выдвинувшая их в составе списка кандидатов политическая партия, и в нарушение статей 19 (части 1 и 2), 30, 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации приводило бы к несоразмерному ограничению как избирательных прав, так и права на свободу объединения в политические партии, а также влекло бы нарушение права граждан, зарегистрированных кандидатами в составе выдвинутого политической партией федерального списка кандидатов, на судебную защиту.

2.5. Таким образом, оспариваемые положения частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», допускающие – с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации – возможность для коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии отступить от очередности расположения кандидатов в списке зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы при принятии решения по кандидатуре, предлагаемой для замещения вакантного депутатского мандата, только в силу исключительных обстоятельств, не могут рассматриваться как нарушающие право граждан быть избранными депутатами Государственной Думы и право участвовать в управлении делами государства через избранного ими депутата Государственной Думы.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой 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. Признать запрос группы депутатов Государственной Думы не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

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

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 324-О

**Мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князева**

В запросе группы депутатов Государственной Думы конституционность положений частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» подвергается сомнению в связи с тем, что они позволяют постоянно действующему руководящему органу политической партии не учитывать очередность расположения кандидатов в соответствующем федеральном списке кандидатов при замещении мандата, ставшего вакантным в результате досрочного прекращения полномочий

депутата Государственной Думы. Несоответствие оспоренных законоположений статьям 3, 15 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 32 и 55 Конституции Российской Федерации усматривается авторами обращения в том, что их нормативное содержание – вопреки равенству граждан перед законом и запрету необоснованного ограничения конституционных прав и свобод – нарушает право гражданина быть избранным депутатом Государственной Думы и препятствует избирателям участвовать в управлении делами государства через своих представителей.

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (часть 1); народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть 2); высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы (часть 3). В силу приведенных конституционных положений именно народ, представленный на выборах депутатов Государственной Думы общероссийским корпусом избирателей, и должен, в конечном счете, определять персональный состав парламента (его нижней палаты). В противном случае как само народное представительство, так и обеспечение подлинного участия граждан в управлении делами государства, в том числе через своих избранников, вряд ли возможны.

Поскольку свободные выборы являются высшим выражением народовластия, их результаты должны признаваться всеми субъектами электорального (политического) процесса и быть обязательными для избирателей, кандидатов, политических партий и органов публичной власти. В соответствии с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств принцип обязательности выборов относится к числу универсальных избирательных стандартов (статья 1, часть 2), вследствие чего выборы должны проводиться с устанавливаемой конституцией, законами периодичностью так, чтобы основой избираемых

органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа (статья 6, часть 2).

Проведение выборов депутатов Государственной Думы по пропорциональной избирательной системе с закрытыми («жесткими») списками кандидатов, выдвигаемыми политическими партиями, не предполагает прямого участия избирателей в определении списочного состава кандидатов и не позволяет им при голосовании за тот или иной федеральный список отдавать предпочтение какому-либо из включенных в него претендентов на парламентский мандат. Это обстоятельство, однако, не означает, что политические партии обладают неограниченными возможностями в подборе и «ранжировании» кандидатов как на стадии выдвижения федеральных списков, так и на стадии распределения депутатских мандатов по результатам состоявшихся выборов. Очевидно, что после голосования избирателей очередность расположения кандидатов в федеральных списках перестает быть следствием исключительно партийных решений; по его итогам она, по сути, получает электоральное подтверждение властью народа, становясь обязательной и для самих политических партий.

Статья 2 (часть 5) Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств устанавливает, что избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, вступают в должность в порядке и сроки, установленные законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами. Представляется, что данное условие в равной мере относится к лицам, избранным и по мажоритарной, и по пропорциональной избирательной системам, не признавая за инициаторами выдвижения кандидатов (списков кандидатов) даже малейшей возможности оказывать

влияние на порядок замещения соответствующих выборных должностей после определения результатов волеизъявления избирателей.

Исходя из этого любые попытки политических партий повлиять – после состоявшегося голосования – на очередность притязаний кандидатов, включенных ими в свой федеральный список, на замещение мандата депутата Государственной Думы будут означать не что иное, как отступление от обязательности результатов выборов, являющихся, наряду с референдумом, высшим выражением власти народа. На это, в частности, обращается внимание в подготовленном группой экспертов в области деятельности политических партий Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и принятом Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы (Венеция, 15–16 октября 2010 года) Положении о правовом регулировании деятельности политических партий, согласно которому в избирательных системах закрытых списков партиям должно быть запрещено менять порядок расположения кандидатов в избирательных списках после начала голосования (пункт 129), а получение политической партией необходимого минимума голосов избирателей должно гарантировать прохождение в парламент конкретным кандидатам (пункт 141).

Соответственно, и статья 83 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», закрепляющая методику пропорционального распределения мандатов, прямо предписывает, что первичное замещение депутатских мандатов осуществляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в порядке очередности размещения кандидатов в соответствующем федеральном списке, что полностью согласуется с конституционными основами народовластия в Российской Федерации и не вступает в противоречие с международными стандартами выборов, являющимися в соответствии со статьей 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы России.

Оспоренные законоположения, устанавливающие правила замещения вакантного мандата, освободившегося по причине досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, не обязывают политические партии (их постоянно действующие коллегиальные руководящие органы) учитывать очередность размещения кандидатов в федеральном списке. Благодаря этому партии получают легальные возможности по своему усмотрению определять наиболее достойного претендента на освободившийся мандат, не обременяя себя необходимостью соблюдать ту последовательность размещения кандидатов в списке, которая была самостоятельно определена съездом партии при его выдвижении, а впоследствии получила своеобразное всенародное признание избирателей в день голосования.

Такой дифференцированный подход законодателя к правилам замещения депутатских мандатов, исключающий любое влияние партий на последовательность получения кандидатами своих парламентских должностей при их первичном распределении и, напротив, предполагающий деятельное участие соответствующих партийных органов в выборе наиболее достойных – вне зависимости от очередности расположения в федеральном списке кандидатов – претендентов на вакантные мандаты, освободившиеся в результате досрочного прекращения полномочий депутатов Государственной Думы, не может не вызывать вопросов с точки зрения его соотношения с вытекающими из статьи 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации принципами юридического равенства и справедливости. Как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд России, различие в правовом положении лиц, находящихся в сходных условиях (ситуациях), может быть признано соответствующим этим конституционным принципам только тогда, когда оно объективно обусловлено (оправданно) и преследует конституционно значимые цели. Стало быть, подобные основания и цели должны иметь место и применительно к оспариваемым правилам замещения вакантного мандата депутата Государственной Думы; иначе их соответствие Конституции Российской Федерации, включая обязательность результатов

выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, будет лишено необходимого конституционного обоснования.

Обязательность результатов выборов не имеет временных границ и должна соблюдаться всеми участниками завершившейся избирательной кампании не только при первичном распределении думских мест в российском парламенте, но и в процессе последующего замещения освободившихся из-за досрочного прекращения полномочий депутатов Государственной Думы мандатов. Если же обладание вакантным мандатом ставится в зависимость от решения руководящего постоянно действующего коллегиального партийного органа, не обязанного соблюдать очередность расположения кандидатов в соответствующем списке, это вольно или невольно означает «ревизию» и решения высшего органа партии (съезда), и состоявшегося волеизъявления избирателей, что, конечно, не может не нуждаться в проверке на соответствие положениям статей 1 (часть 1) и 3 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации, характеризующим Россию в качестве демократического правового государства с республиканской формой правления, одной из фундаментальных основ конституционного строя которого является народовластие, а высшим непосредственным выражением власти народа – референдум и свободные выборы.

Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации, как это прямо следует из статей 94 и 95 (часть 1) Конституции Российской Федерации, является представительным и законодательным органом Российской Федерации и состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. При этом Государственная Дума объединяет 450 депутатов, избираемых гражданами страны сроком на пять лет (статья 95, часть 3; статья 96, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации не содержит предписаний, закрепляющих порядок выборов депутатов Государственной Думы, а относит решение соответствующих вопросов к ведению федерального законодателя (статья 96, часть 2), последний не обладает

неограниченной дискрецией и – определяя правила избрания депутатов Государственной Думы по той или иной (мажоритарной, пропорциональной, мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе – во всяком случае обязан учитывать, что, по смыслу статьи 3 (часть 2) Конституции Российской Федерации, депутаты Государственной Думы являются представителями народа, наделенными им полномочиями по осуществлению законодательной и иной публичной власти посредством участия в деятельности федерального парламента. Следовательно, и при проведении выборов депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе порядок замещения депутатских мандатов, в том числе вакантных, должен быть таким, который не ставил бы под сомнение конституционно-правовой статус депутата как представителя народа и не превращал бы его в выразителя интересов политической партии, выдвинувшей соответствующий федеральный список кандидатов. В силу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом России в Постановлении от 28 февраля 2012 года № 4-П, основанной на том, что результаты выборов определяет исключительно голосование избирателей, ни сама политическая партия, выдвинувшая список кандидатов, ни тем более ее фракция в парламенте не вправе по своему усмотрению менять итоги выборов; иное было бы несовместимо с принципом народовластия и конституционно-правовой природой активного и пассивного избирательного права. В этой связи едва ли можно не видеть, что оспариваемые законоположения не исключают того, что замещение вакантного депутатского мандата будет определяться лояльностью конкретных кандидатов партийным директивам (установкам) или даже их личной преданностью партийным лидерам, а вовсе не результатами выборов.

Нет острой нужды доказывать, что ни природа депутатского мандата, ни статус парламентария не могут зависеть от избирательной системы, по которой избирается Государственная Дума. Допустить обратное – значит констатировать наличие у федерального законодателя полномочий влиять на исходные начала российского парламентаризма, к которым, несомненно, относится и конституционное признание депутата Государственной Думы

представителем народа, избираемым на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании.

В соответствии со статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме имеют граждане Российской Федерации. И хотя в реализации избирательных прав российских граждан особую роль играют политические партии, являющиеся основными коллективными субъектами электорального процесса и обладающие эксклюзивным полномочием выдвижения списков кандидатов, в том числе на выборах депутатов Государственной Думы, это не может, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 9 ноября 2009 года № 16-П, отрицать того факта, что единственными конституционно признанными обладателями пассивного избирательного права являются только граждане.

Избрание депутатов Государственной Думы по федеральным спискам, выдвинутым политическими партиями, не отменяет того, что на занятие парламентских мест в Государственной Думе вправе претендовать лишь граждане, которые при любой избирательной системе участвуют в выборах в личном качестве. Голосуя за партийные списки, избиратели – и это нужно отчетливо осознавать – избирают нижнюю палату российского парламента, которая в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 97) будет состоять не из партий, а из депутатов, представляющих многонациональный народ России. Поэтому и законодательное регулирование процедуры распределения депутатских мандатов должно быть ориентировано на то, чтобы и при замещении образовавшихся вакансий обладателей депутатских полномочий определяли непосредственно сами избиратели, а не политические партии. Если же, пусть даже и с оговорками, признать за партиями право не учитывать очередность размещения кандидатов в федеральных списках кандидатов в случаях, предусмотренных оспариваемыми в запросе группы депутатов Государственной Думы законоположениями, по сути, нужно будет смириться с тем, что народные

избранники могут обретать свой статус на основе внутривнутрипартийных решений, состоявшихся после волеизъявления избирателей, а не по результатам собственно голосования граждан.

Делегируя постоянно действующим коллегиальным руководящим органам партий право самостоятельного определения – в рамках федерального списка – кандидатур для замещения вакантных мандатов депутатов Государственной Думы, федеральный законодатель вольно или невольно позволяет усомниться в последовательной реализации принципа прямого избирательного права. Ведь соблюдение оспариваемых правил допуска кандидатов к досрочно освободившемуся депутатскому мандату означает, что сами избиратели участия в замещении депутатских вакансий не принимают, если не считать таковым голосование в день выборов за соответствующий федеральный список кандидатов, которое по понятным причинам не может рассматриваться в качестве акта их прямого волеизъявления в вопросе о том, кому конкретно из включенных в список кандидатов надлежит быть депутатом.

В руководящих принципах 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) специально отмечается, что члены по крайней мере одной палаты национального парламента должны избираться прямым голосованием (пункт 5). Опираясь на данный документ, есть веские основания полагать, что требование прямого голосования – в широком конституционно-правовом аспекте – означает не только возможность подачи голоса непосредственно за или против кандидатов (списков кандидатов); оно предполагает и такое непосредственное осуществление воли избирателей при выборе кандидатов, которое в принципе исключает какое-либо посредничество партий в определении круга парламентариев после выявления результатов волеизъявления избирателей. Не случайно в упоминавшемся уже Положении о правовом регулировании деятельности партий особо оговаривается, что

избрание того или иного представителя (кандидата) является актом прямого волеизъявления граждан, вследствие чего законодательство о политических партиях не должно передавать под их контроль мандат, предоставленный избирателями (пункт 139).

Однако положения частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предоставляя политическим партиям (их постоянно действующим коллегиальным руководящим органам) возможность игнорировать очередность кандидатов при замещении вакантного мандата, образовавшегося в случае досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, фактически означают, что избиратели в указанных случаях лишь делегируют партиям полномочия по определению наиболее достойной кандидатуры из соответствующего федерального списка, в результате чего обладание депутатским статусом так или иначе становится следствием партийного усмотрения, а не непосредственным итогом голосования избирателей. Подобное положение дел приводит к тому, что при замещении вакантных мандатов депутатов Государственной Думы избиратели, по существу, оказываются отстраненными от определения своих представителей в нижней палате федерального парламента.

Суммируя изложенное, полагаю, что в оспоренных законоположениях отчетливо проявляется неопределенность в вопросе их соответствия Конституции Российской Федерации, прежде всего ее статьям 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 15 (часть 4), 19 (часть 1), 32 (часть 2), 94 и 97 (часть 1), в связи с чем Конституционному Суду России необходимо было принять запрос о проверке их конституционности к рассмотрению.

**Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации
А.Н.Кокотова**

Не разделяя позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в Определении от 6 марта 2013 года № 324-О по запросу группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о проверке конституционности частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» представляю нижеследующее мнение.

1. Признавая запрос группы депутатов Государственной Думы не подлежащим дальнейшему рассмотрению, Конституционный Суд в своем отказном определении дал ограничительное истолкование оспариваемых положений избирательного законодательства, по сути, меняющее их содержание.

Согласно предложенному истолкованию, оспариваемые положения допускают – с учетом правовых позиций Конституционного Суда – возможность для коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии отступить от очередности расположения кандидатов в списке зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы при принятии решения по кандидатуре, предлагаемой для замещения вакантного депутатского мандата, только в силу исключительных обстоятельств. К ним в Определении отнесены степень участия зарегистрированного кандидата в деятельности политической партии в период после выборов, соблюдение им устава партии и т.п. Соответствующее решение руководящего органа политической партии должно содержать указание на обстоятельства, в связи с которыми он отступил от очередности расположения зарегистрированных кандидатов в списке кандидатов, что может быть проверено по существу в судебном порядке.

Для оценки данной позиции Конституционного Суда соотнесем ее с содержанием оспариваемых положений в их действующей и ранее действовавшей редакции.

Действующий Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает порядок распределения депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов от политических партий пропорционально числу голосов, поданных за названные списки на общих выборах (очередных или досрочных), а также порядок замещения мандатов досрочно выбывших депутатов. По результатам общих выборов полученные общефедеральным списком кандидатов мандаты распределяются между зарегистрированными кандидатами в порядке очередности их размещения в указанном федеральном списке (в пределах его общефедеральной части и в пределах его региональных групп кандидатов), установленном при регистрации этого списка Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

В случае досрочного выбытия депутата Государственной Думы коллегиальный постоянно действующий руководящий орган политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой этот депутат был избран, вправе предложить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации кандидатуру другого зарегистрированного кандидата из того же федерального списка кандидатов для замещения вакантного мандата без учета последовательности размещения кандидатов в списке; при этом указанная кандидатура предлагается из числа зарегистрированных кандидатов, включенных в ту же региональную группу кандидатов (в общефедеральную часть списка кандидатов), что и депутат, чьи полномочия прекращены досрочно. Если в соответствующей региональной группе кандидатов (в общефедеральной части списка кандидатов) остались только зарегистрированные кандидаты, замещающие депутатские мандаты, и (или) зарегистрированные кандидаты, не замещающие депутатских мандатов и письменно сообщившие в орган политической партии о своем отказе от замещения вакантного мандата, указанный орган вправе предложить кандидатуру зарегистрированного кандидата из другой региональной группы кандидатов (из общефедеральной части списка кандидатов). Центральная

избирательная комиссия Российской Федерации передает вакантный мандат зарегистрированному кандидату, предложенному органом политической партии. Если в течение 14 дней со дня принятия Государственной Думой решения о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы партия не воспользуется правом самостоятельного представления кандидата, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации передает вакантный мандат первому в порядке очередности кандидату из числа зарегистрированных кандидатов, не получивших депутатских мандатов и включенных в ту же региональную группу кандидатов (общефедеральную часть списка кандидатов), что и выбывший депутат.

Итак, согласно действующему регулированию правило о передаче мандата депутата Государственной Думы в соответствии с последовательностью размещения кандидатов в списке кандидатов от политической партии применяется, во-первых, при первичном распределении полученных этим списком депутатских мандатов по результатам общих выборов депутатов Государственной Думы и, во-вторых, при замещении Центральной избирательной комиссией Российской Федерации мандата досрочно выбывшего депутата в «подстраховочном» режиме, когда сама партия не делает этого в установленный законом срок. В случае же замещения мандата досрочно выбывшего депутата самой партией, та вправе отступить от названного правила.

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в своей первоначальной редакции предусматривал, что во всех трех выше перечисленных случаях мандаты депутатов Государственной Думы передаются кандидатам из списка кандидатов от политической партии в соответствии с последовательностью размещения кандидатов в нем. Депутатский мандат передавался первому в порядке очередности зарегистрированному кандидату из числа зарегистрированных кандидатов, не получивших депутатских мандатов и включенных в ту же региональную группу кандидатов (общефедеральную часть федерального списка кандидатов), что и зарегистрированный кандидат,

депутатский мандат которого оказался вакантным (часть 8 статьи 83 и часть 1 статьи 89).

Сопоставление действующей и первоначальной редакции оспариваемых положений, друг другу прямо противоположных в части ответа на вопрос о праве партии свободно выбирать кандидата для замещения мандата досрочно выбывшего депутата, позволяет увидеть, что данное Конституционным Судом истолкование представляет собой попытку найти «золотую середину» между ними. Причем за основу взят подход, заложенный в первоначальной редакции, – замещение мандата досрочно выбывшего депутата Государственной Думы в соответствии с последовательностью размещения кандидатов в списке кандидатов от политической партии. Отступить от него партия вправе только при наличии некоторых обстоятельств, которые Конституционный Суд называет объективными и перечисляет неисчерпывающим образом.

Можно ли охарактеризовать как объективное обстоятельство, например, степень участия зарегистрированного кандидата в деятельности политической партии в период после выборов? Вряд ли. Не ясно, при какой степени такого участия партия вправе отступить от правила очередности при решении вопроса о замещении освободившегося мандата? И кто будет вправе устанавливать эту степень? Конституционный Суд не называет критерии, на основе которых должно приниматься данное решение. Сомнительно, что и федеральный законодатель сумеет надлежащим образом их сформулировать. Как же в таком случае суду проверить законность решения руководящего органа партии о представлении кандидата к замещению освободившегося депутатского мандата?

С учетом изложенного полагаю, что Конституционным Судом в виде конституционно-правового истолкования оспариваемых положений предложена самостоятельная нормативная модель замещения партиями вакантных депутатских мандатов. Она принципиально основана на подходе, заложенном в первоначальной редакции оспариваемых положений, которому придано значение общего правила, с весьма неопределенным очерчиванием

случаев, при которых от него можно отступать. Однако это не что иное, как вторжение Конституционного Суда в полномочия федерального законодателя и завуалированное признание им действующей редакции оспариваемых положений не соответствующей Конституции Российской Федерации без принятия запроса заявителей к производству, а значит, и без полноценного конституционно-судебного обсуждения доводов заявителей, иных заинтересованных субъектов.

Если это так, то отказное определение принято Конституционным Судом с явным выходом за пределы его полномочий (статья 125 Конституции Российской Федерации, подпункт «а» пункта 1 статьи 3, статьи 43, 71 и 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

2. По мнению заявителей, оспариваемые ими положения частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не соответствуют статьям 3, 15 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 32 и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку предоставляют коллегиальному постоянно действующему руководящему органу политической партии необоснованно широкую дискрецию в осуществлении полномочий по распределению вакантных мандатов депутата Государственной Думы, противоречат общему порядку распределения депутатских мандатов, установленному Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», нарушают право граждан – кандидатов в депутаты Государственной Думы быть избранными в этот орган государственной власти и право избирателей участвовать в управлении делами государства через избранного ими депутата.

Однако, как видится, оспариваемые положения не вызывают сомнений в их соответствии Конституции Российской Федерации.

Действующая редакция Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает проведение выборов депутатов Государственной Думы по

пропорциональной системе с закрытыми списками кандидатов. Это означает, что граждане, реализуя свое активное избирательное право, голосуют не за конкретных кандидатов, внесенных в список, выдвинутый избирательным объединением – политической партией, а за весь список, т.е., по существу, отдают голоса за соответствующую политическую партию, ее политический курс и предвыборную программу (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 года № 16-П). Поддержка избирателем на выборах списка кандидатов от конкретной политической партии может решающим образом определяться его симпатиями к тому или иному кандидату из данного списка, но такой мотив при использовании системы с закрытыми списками кандидатов юридического значения не имеет.

Согласно действующему регулированию на выборах депутатов Государственной Думы акт коллективного волеизъявления избирателей направлен на выявление партий, чьи списки кандидатов допускаются к распределению депутатских мандатов, а также на определение числа мандатов, передаваемых указанным партиям. От итогов голосования избирателей на отдельных территориях зависит и распределение доставшихся партии мандатов между выделенными в ее списке кандидатов региональными группами кандидатов. Во всех этих случаях депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов, региональными группами внутри списков кандидатов пропорционально числу полученных списками (их региональными группами) голосов избирателей.

Что касается передачи мандатов кандидатам из списка кандидатов, то здесь принцип пропорциональности не работает – передача мандатов кандидатам при их первичном распределении и при замещении мандатов досрочно выбывших депутатов производится по специальным правилам. Данные правила нацелены не на выявление воли избирателей, а на справедливое распределение мандатов, полученных партией в результате коллективного волеизъявления избирателей. Таким образом, акт коллективного волеизъявления избирателей на выборах по

пропорциональной избирательной системе с закрытыми списками кандидатов является не непосредственным основанием осуществления пассивного избирательного права кандидатами, получившими депутатские мандаты, а необходимым предварительным условием такого получения. Непосредственным основанием осуществления пассивного избирательного права названными кандидатами являются в зависимости от особенностей регулирования законодательные установления, решения уполномоченных органов политических партий, решения соответствующих избирательных комиссий.

Конституционный принцип справедливости требует такого нормирования порядка передачи депутатских мандатов конкретным кандидатам, в том числе при замещении мандатов досрочно выбывших депутатов, который обеспечивал бы баланс прав и законных интересов кандидатов и партий с учетом динамики общественных отношений в ходе выборов и в период после выборов. На это, кстати, справедливо обращено внимание в анализируемом Определении Конституционного Суда Российской Федерации (пункт 2.3). При выборе модели названного нормирования необходимо учитывать сложившиеся в стране условия существования и развития партийно-политической системы. Осуществляя названные задачи, федеральный законодатель обладает довольно широким усмотрением и вправе вводить разный порядок допуска кандидатов из списка кандидатов от партий к замещению мандатов досрочно выбывших депутатов.

Представляется, что действующий ныне порядок указанного допуска, согласно которому уполномоченный орган политической партии вправе определить кандидата для замещения освободившегося мандата депутата Государственной Думы, не подрывает баланс интересов кандидатов из списков кандидатов от политических партий и самих партий.

Во-первых, он сочетается с порядком передачи мандатов кандидатам в соответствии с их местом в списке кандидатов при первичном распределении полученных этим списком мандатов по результатам общих выборов и при замещении Центральной избирательной комиссией Российской Федерации

мандата досрочно выбывшего депутата в случае, когда партия не делает этого в установленный законом срок. Конституционный баланс подрывался бы тогда, когда не только политическая партия, но и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации была бы вправе передавать мандат досрочно выбывшего депутата любому кандидату из соответствующей региональной группы кандидатов (общефедеральной части списка).

Во-вторых, уполномоченный орган политической партии вправе представить к наделению мандатом досрочно выбывшего депутата не любого кандидата из списка кандидатов, а только одного из кандидатов, входящих в ту региональную группу кандидатов (общефедеральную часть списка), в которую входил выбывший депутат. Такое регулирование призвано обеспечить преемственность в территориальном представительстве депутатами, избранными от соответствующей партии, интересов избирателей. При этом, как представляется, конституционным установлениям не будет противоречить и законодательное снятие названного ограничения для уполномоченного органа партии при решении вопроса о замещении мандата досрочно выбывшего депутата.

В-третьих, граждане дают согласие на участие в выборах в качестве кандидатов в составе списка кандидатов от политической партии на законодательных условиях их проведения, в том числе соглашаясь, следовательно, и с законодательным порядком замещения мандатов досрочно выбывших депутатов.

В-четвертых, имеющийся порядок замещения мандата досрочно выбывшего депутата Государственной Думы, не ущемляя права и законные интересы кандидатов, дает возможность политической партии оперативно перегруппировывать силы с учетом хода избирательной кампании, результатов выборов, условий ее деятельности в межвыборный период, своевременно принимать во внимание деловые и иные качества кандидатов, не получивших депутатский мандат по итогам общих выборов. Это крайне важно в современных российских условиях, когда политические партии,

даже парламентские, не прошли этап становления, не сложили еще крепкий и сплоченный актив.

Таким образом, оспариваемые заявителями положения Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не дают, на мой взгляд, оснований сомневаться в их соответствии Конституции Российской Федерации.

3. С учетом вышеизложенного полагаю, что запрос группы депутатов Государственной Думы не отвечал критериям допустимости обращений (пункт 2 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») и Конституционному Суду Российской Федерации следовало бы отказать заявителям в принятии их запроса к рассмотрению, не прибегая при этом к крайне спорному истолкованию оцениваемых им положений.

Содержащееся в анализируемом Определении Конституционного Суда Российской Федерации истолкование оспоренных заявителями положений, существенно меняющее их содержание, представляет собой завуалированное признание Конституционным Судом Российской Федерации действующей редакции оспариваемых положений не соответствующей Конституции Российской Федерации без принятия запроса заявителей к производству, а значит, и без полноценного конституционно-судебного обсуждения доводов заявителей, иных заинтересованных субъектов, что является выходом Конституционного Суда Российской Федерации за пределы его полномочий.