

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Избирательное право и избирательный процесс

в решениях
Конституционного Суда
Российской Федерации

2000–2007

Том 1

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС
В РЕШЕНИЯХ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
2000–2007**

В двух томах

Том 1

**Москва
2008**

Издание включает в себя официальные тексты решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в 2000–2007 годах по вопросам проведения выборов и референдумов в Российской Федерации.

Книга адресована участникам избирательного процесса, инициаторам проведения референдума, организаторам выборов, референдума, а также преподавателям, аспирантам, студентам и всем, кто интересуется вопросами избирательного права и законодательства о референдуме.

Сборник подготовлен Правовым управлением Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЯМ

Пока ведущие юристы России спорят о месте судебного прецедента в нашей правовой системе, Центральная избирательная комиссия России вместе с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации внимательно обобщают правоприменительную и судебную практику. Для избирательной системы любой демократической страны такое обобщение является источником ее развития.

В ряде государств в центре избирательной системы располагается национальный избирательный суд или национальный избирательный трибунал, чьи решения носят обязательный характер. Избирательная система Российской Федерации устроена подобным образом: избирательные комиссии рассматривают обращения о нарушении законодательства о выборах, принимают по ним решения. Обжалование решений избирательных комиссий, в том числе об итогах голосования, результатах выборов, возможно как в судебном порядке, так и в соответствующую избирательную комиссию.

Мы рассматриваем возможность сотрудничества с Конституционным Судом Российской Федерации в области обобщения и доведения до сведения избирателей судебной практики как высокую честь.

***Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
В.Е. ЧУРОВ***

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Перед вами двухтомное издание «Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000–2007». Аналогичный сборник решений Конституционного Суда Российской Федерации за период 1992–1999 гг., выпущенный в свет Центральной избирательной комиссией в 2000 году, вызвал большой интерес у участников избирательного процесса, организаторов выборов, ученых, аспирантов, студентов – всех, кто интересуется вопросами избирательного права.

Без сомнения, референдум и свободные выборы являются одной из основ демократии и правового государства. Данное положение нашло отражение в Конституции Российской Федерации (часть 3 статьи 3). Право на волеизъявление посредством указанных институтов избирательного законодательства – одно из выдающихся достижений развития российского общества на протяжении последних двух десятилетий.

В Конституции Российской Федерации о выборах сказано, как известно, относительно немного. Установив, что референдум и свободные выборы суть высшее непосредственное выражение власти народа, определив лишь некоторые общие принципы, относящиеся вообще к правам и свободам человека и гражданина, включая активное и пассивное избирательное право, а также отдельные основополагающие принципы порядка избрания Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Конституция Российской Федерации во всем остальном отсылает к текущему законодательству. И среди этого законодательства главную «несущую конструкцию» представляет собой Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Его обобщенные положения конкретизируются в некоторых других федеральных законах, а также в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и в их законах, которые на основе принципов федеральной Конституции и федеральных законов регулируют порядок выборов законодательных органов, порядок наделения полномочиями

высших должностных лиц, а также основные положения порядка выборов органов местного самоуправления.

Чем больше создается правовых норм, тем труднее обеспечивать их взаимную согласованность и соответствие федеральной Конституции. Не случайно проблематика выборов занимает значительное место в судебной практике Конституционного Суда Российской Федерации. Нашему Суду приходится разрешать дела, связанные и с распределением полномочий по правовому регулированию избирательно-правовых отношений между уровнями власти, и с защитой избирательных и иных прав граждан на выборах, и с обеспечением их равноправия в избирательном процессе, и с проверкой конституционности избирательных процедур.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации, приведенные в настоящем издании, касаются как федерального, так и регионального законодательства, многих правовых институтов избирательного права и процесса. В поле зрения Конституционного Суда Российской Федерации находились положения законов о выборах и гарантиях избирательных прав, вопросы сбалансированности полномочий органов законодательной и исполнительной власти в области избирательных правоотношений, соблюдения периодичности выборов, их альтернативности, обеспечения равенства и всеобщности избирательного права (активного и пассивного), установления порядка переноса сроков выборов (продления или сокращения полномочий), разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного законодательства, введения последними дополнительных гарантий и необоснованных ограничений в качестве условий и требований к реализации гражданами пассивного избирательного права (возрастных, языковых цензов, сроков проживания на соответствующей территории).

Внимание читателя наверняка привлекут решения Конституционного Суда Российской Федерации, предметом которых были законоположения, касающиеся порядка наделения полномочиями и отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также по делам, предметом которых были вопросы защиты избирательных прав граждан и нормативные положения, предусматривавшие возможность для населения муниципального образования через референдум отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления.

Хотелось бы обратить внимание читателя на то, что среди публикуемых решений Конституционного Суда Российской Федерации есть и определения. Определениями «с позитивным содержанием» выявляется конституционно-правовой смысл нормы. Норма, признанная не противоречащей Конституции Российской Федерации в конституционно-правовом смысле, выявленном Конституционным Судом Российской Федерации, сохраняет юридическую силу и действует (а значит, и подлежит применению) именно в пределах ее конституционно-правовой интерпретации, в нормативном единстве с подтвердившим ее конституционность решением Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, правовые позиции, выраженные Конституционным Судом Российской Федерации не только в постановлениях, но и в определениях «с позитивным содержанием», приведенных в сборнике, играют важную роль в защите прав граждан и способствуют совершенствованию законодательства в сфере избирательного права. Хотелось бы выразить надежду, что они заинтересуют как специалистов в сфере избирательного права, так и широкий круг читателей, которым небезразличны вопросы модернизации отечественной избирательной системы.

Настоящее издание стало результатом плодотворного сотрудничества Конституционного Суда Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и является, как уже было отмечено, по сути, продолжением вышедшего в свет в 2000 году сборника «Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–1999)». Надеюсь, работа будет продолжена, а выпуск подобных изданий станет доброй традицией.

***Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д. ЗОРЬКИН***

2000 год

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 14 января 2000 года № 2-О

по запросу Московского областного суда о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 3 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Конова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г. Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Московского областного суда,

установил:

1. В производстве судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда находится дело по жалобе гражданина Ю.В. Петухова, который просит суд назначить дату досрочных выборов депутатов Дубненской городской Думы (Московская область), поскольку, как он утверждает, этот представительный орган местного самоуправления фактически перестал исполнять свои полномочия.

В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Московский областной суд просит проверить конституционность подлежащих, по его мнению, применению в деле Ю.В. Петухова положений Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в редакции от 22 июня 1998 года), а именно абзаца одиннадцатого пункта 1 статьи 1, в соответствии с которым данный Федеральный закон применяется при нарушениях конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях, если «органы местного самоуправления упразднены или самораспущены в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия», и абзаца восьмого пункта 6 статьи 3, согласно которому дату выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных в уставе муниципального образования, по заявлению прокурора или жалобе гражданина, проживающего на территории муниципального образования, или жалобам общественных объединений либо их региональных и местных отделений назначает суд в случаях, если «органы местного самоуправления упразднены или самораспущены в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия».

Заявитель считает, что в названных нормах нечетко определены условия, при которых они подлежат применению, что может повлечь их неоднозначное толкование и, как следствие, перечень случаев, подпадающих под формулировку «фактически перестали исполнять свои полномочия», может быть неоправданно расширен. Кроме того, оспариваемые положения противоречат, по его мнению, статьям 12, 32 (части 1 и 2), 55 и 130 Конституции Российской Федерации, поскольку допускают возможность досрочного прекращения полномочий представительного органа местного самоуправления в упрощенной процедуре (непосредственно судом) и по формальным основаниям, независимо от причин, по которым этот орган перестал исполнять свои полномочия.

2. Оспариваемые в запросе Московского областного суда нормы не содержат критериев или условий признания органа местного самоуправления фактически прекратившим исполнение своих полномочий. Возложив на суд обязанность назначить дату выборов депутатов представительного органа местного самоуправления в таких случаях, законодатель тем самым предоставил право решить данный вопрос

суду, в том числе по жалобе гражданина, исходя из всестороннего и полного исследования фактических обстоятельств, повлекших прекращение полномочий этого органа.

В соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. У судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда имеется возможность при рассмотрении дела по жалобе Ю.В. Петухова путем анализа фактических обстоятельств установить, действительно ли Дубненская городская Дума перестала исполнять свои полномочия, в силу каких причин это произошло, т. е. определить, возможно ли применение оспариваемых положений Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в данном деле.

3. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 октября 1997 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выразил правовую позицию по вопросу о введении федеральным законодателем института досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления. Отметив, что судебная процедура во многом предопределяет уровень защищенности конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, Конституционный Суд Российской Федерации признал соответствующим Конституции Российской Федерации закрепление судебного порядка решения данного вопроса, а в Постановлении от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» он подтвердил свою правовую позицию. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации, по существу, устранил неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации законодательных положений, устанавливающих судебный порядок досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления в тех случаях, когда органы местного самоуправления фактически не способны осуществлять свои функции.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального консти-

туционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Московского областного суда, поскольку разрешение поставленного в нем вопроса неподведомственно Конституционному Суду Российской Федерации и поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Н.В. Селезнев

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 17 февраля 2000 г. № 24-О

по жалобе граждан Кувшинова Владимира Захаровича и Масагетова Андрея Сергеевича на нарушение их конституционных прав отдельными положениями Закона города Москвы «О выборах депутатов Московской городской Думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы граждан В.З. Кувшинова и А.С. Масагетова требованиям Феде-

рального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. Граждане В.З. Кувшинов и А.С. Массажетов обратились в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о признании неконституционными отдельных положений Закона города Москвы от 7 июля 1999 года «О выборах депутатов Московской городской Думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве». По мнению заявителей, пункты 1, 4 и 8 статьи 29, устанавливающие порядок выдвижения кандидатов избирательным объединением, избирательным блоком, пункт 11 статьи 31, предусматривающий основания для отказа избирательной комиссией в регистрации кандидата, пункт 1 статьи 42 и пункт 2 статьи 43, касающиеся создания избирательных фондов и отчетов кандидатов о поступлении и расходовании средств своего избирательного фонда, содержат дополнительные по сравнению с предусмотренными Конституцией Российской Федерации ограничения пассивного избирательного права и потому противоречат статьям 19 (части 1 и 2) и 32 Конституции Российской Федерации.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял В.З. Кувшинова и А.С. Массажетова о несоответствии их жалобы требованиям названного Закона. Однако в своей очередной жалобе заявители настаивают на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленным ими вопросам.

2. Как следует из жалобы и приложенных к ней документов, В.З. Кувшинов 15 ноября 1999 года обратился в Московскую городскую избирательную комиссию с заявлением о включении его в список зарегистрированных кандидатов на пост мэра Москвы, считая, что регистрация его в качестве кандидата не требуется, так как он уже был зарегистрирован кандидатом на должность главы администрации города Москвы от Консервативной партии России на выборах главы администрации города Москвы, назначенных на 23 апреля 1993 года, и этот факт установлен решением Бабушкинского межмуниципального районного суда города Москвы в 1996 году. В.З. Кувшинов полагал, что, поскольку выборы главы администрации города Москвы в 1993 году были отменены, его право участвовать в выборах в качестве зарегистрированного кандидата, возникшее в 1993 году, осталось не-

реализованным и сохраняется на выборах мэра Москвы, назначенных на 19 декабря 1999 года. Одновременно в качестве кандидата на пост вице-мэра Москвы он выдвинул кандидатуру А.С. Массажетова.

Решением Московской городской избирательной комиссии от 18 ноября 1999 года В.З. Кувшинову было отказано в регистрации кандидатом на должность мэра Москвы в связи с нарушением им требований статей 29, 42 и 43 Закона города Москвы «О выборах депутатов Московской городской Думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве», выразившимся в непредоставлении требуемых для регистрации кандидата документов, сведений о создании избирательного фонда, первого финансового отчета о поступлении и расходовании средств избирательного фонда. Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда 9 декабря 1999 года отказала в удовлетворении жалобы В.З. Кувшинова на решение Московской городской избирательной комиссии, признав его правомерным.

3. В целях обеспечения реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления законодатель, устанавливая порядок проведения выборов в органы публичной власти, правомочен определять и порядок выдвижения и регистрации кандидатов. При этом он вправе предусмотреть специальные предварительные условия, в частности требование о представлении избирательных документов, необходимых для регистрации кандидата. Эти условия, не затрагивая существа и содержания избирательных прав, относятся к порядку их реализации и в равной мере распространяются на всех кандидатов, а потому не ущемляют их равноправия.

Данная правовая позиция была выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в котором такого рода предварительные условия регистрации кандидатов были признаны упорядочивающими избирательный процесс и не нарушающими избирательные права граждан.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 года по жалобе гражданина В.В. Тетельмина на нарушение его избирательных прав рядом положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» была подтверждена правомерность создания избирательных фондов для

обеспечения контроля за финансированием выборов и указывалось, что положение о необходимости создания избирательных фондов, пополняемых в том числе за счет средств, выделенных избирательной комиссией, должно рассматриваться как средство обеспечения равенства кандидатов перед законом вне зависимости от их материального положения.

Положения Закона города Москвы «О выборах депутатов Московской городской Думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве», оспариваемые заявителями, являются аналогичными положениям названных Федеральных законов, и потому неопределенность в вопросе об их конституционности отсутствует. Проверка же обоснованности их применения к заявителям Московской городской избирательной комиссией, а также законности и обоснованности вынесенного по их делу судебного решения относится к компетенции вышестоящих судов общей юрисдикции.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кувшинова Владимира Захаровича и Массажетова Андрея Сергеевича как не отвечающей критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Заместитель Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации

Т.Г. Морщакова

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 23 марта 2000 года № 4-П

по делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г. Морщаковой, судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» (в редакции от 11 ноября 1997 года).

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова и постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, а также представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — М.В. Гришиной, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — А.А. Белкина, от Министерства юстиции Российской Федерации — П.А. Высоцкого, изучив представленные документы и иные материалы. Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В жалобе граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой оспаривается конституционность части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», согласно которой выборы в Законодательное Собрание Оренбургской области проводятся на всей территории Оренбургской области по мажоритарной системе в одномандатных и (или) многомандатных округах.

Заявители полагают, что проведение выборов в рамках единой избирательной кампании одновременно в одно- и многомандатных округах приводит к нарушению равенства прав избирателей по признаку места жительства, поскольку часть избирателей имеют по одному голосу, а часть — по нескольку (в зависимости от числа мандатов, распределяемых в округе); при этом нарушаются и права кандидатов в депутаты, которые в силу различных условий проведения избирательной кампании в одно- и многомандатных округах также поставлены в неравное положение.

Указанные обстоятельства, по мнению заявителей, свидетельствуют о том, что оспариваемая норма противоречит статьям 3 (часть 3), 6 (часть 1), 19 (часть 2) и 32 Конституции Российской Федерации, а также пункту «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Как следует из представленных материалов. Оренбургский областной суд отказал заявителям в удовлетворении жалобы на нарушение их прав и свобод проведением выборов в Законодательное Собрание Оренбургской области одновременно по одно- и многомандатным округам, сославшись на то, что Закон Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» не противоречит Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривавшая кассационную жалобу заявителей, оставила решение областного суда без изменения.

2. Согласно статье 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе избирательных прав, провозглашенных в статье 32 Конституции Российской Федерации, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, причем субъекты Российской Федерации, вводя конкретные избирательные

процедуры, должны, исходя из особенностей этих процедур, предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав. Поскольку Закон Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» затрагивает указанные конституционные права заявителей и был применен на выборах в Законодательное Собрание Оренбургской области, их жалоба в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежит рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Нормативное содержание и смысл, вкладываемый законодателем Оренбургской области в оспариваемое положение части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», раскрываются в Законе Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», согласно которому для распределения 47 мандатов образуется 33 избирательных округа, из них 24 одномандатных, шесть двухмандатных, один трехмандатный и два четырехмандатных, причем каждый из избирателей в многомандатных округах голосует на выборах соответственно за двух, трех или четырех кандидатов. Следовательно, оспариваемое положение и названный Закон, обеспечивающий его реализацию в соответствии с избирательной процедурой, установленной для выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области, могут быть рассмотрены и подлежат оценке только в их взаимосвязи, что подтверждается и изложенными в жалобе заявителей доводами.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются положение части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», а также Закон Оренбургской области «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», определивший организационно-правовые условия реализации указанного положения в процессе состоявшихся 20 марта 1998 года выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области.

3. Согласно статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации 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. Принцип равенства в полной мере распространяется на предусмотренное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, что соответствует и пункту «б» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Конституционно обоснованным может быть признан только такой механизм организации и проведения выборов, который гарантирует соблюдение указанных демократических принципов.

Равное избирательное право, реализуемое в том числе в ходе выборов в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, заключается прежде всего в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. Это обеспечивается, в частности, включением избирателя не более чем в один список избирателей, образованием в принципе равных по числу избирателей избирательных округов, соблюдением установленных норм представительства, предоставлением равных юридических возможностей участия в предвыборной кампании для кандидатов, а также иными правовыми, организационными, информационными средствами и способами, гарантирующими соответствующее конституционному принципу народовластия в демократическом правовом государстве (статьи 1 и 3 Конституции Российской Федерации) действительное представительство народа в выборных органах публичной власти.

Обязанность принимать законодательные и иные меры в целях обеспечения демократических свободных и периодических выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми обязательствами Российской Федерации возлагается на Российскую Федерацию и на ее субъекты с учетом разграничения между ними предметов ведения и полномочий, осуществленного Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статьи 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации).

4. Право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти в процессе демократических выборов осуществляется в различных формах, в том числе путем проведения выборов как в одномандатных, так и в многомандатных округах, в которых распределяется несколько депутатских мандатов. Вместе с тем использование такой избирательной системы должно сопровождаться надлежащими гарантиями участия граждан в выборах на равных основаниях, что требует также — при соблюдении пропорциональности представительства — наделения каждого избирателя одним голосом либо одинаковым числом голосов. При соблюдении этого условия одновременное проведение выборов по одно- и многомандатным избирательным округам не ведет к нарушению конституционного принципа равенства избирательных прав.

Таким образом, само по себе положение о проведении выборов по мажоритарной избирательной системе одновременно в одно- и многомандатных избирательных округах может не противоречить Конституции Российской Федерации и закрепленному ею равенству прав граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, но лишь в случае, если обеспечены равные условия для реализации гражданами избирательных прав и, следовательно, справедливое народное представительство.

Между тем в Законе Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» предусмотрена только средняя норма представительства избирателей при образовании избирательных округов на территории области (пункт 1 статьи 5) и установлено, что схема избирательных округов утверждается Законодательным Собранием (пункт 2 статьи 5). При этом оспариваемое положение допускает наделение избирателей неравным числом голосов в различных — одно- и многомандатных — округах, поскольку не устанавливает какие-либо условия, которые должны были бы обеспечить реализацию права граждан на равных основаниях участвовать в выборах и, следовательно, — в управлении делами государства через своих представителей. Не содержит такого рода гарантий и Закон Оренбургской области «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области».

Следовательно, рассматриваемые в настоящем деле законы Оренбургской области не исключают возможность необоснованного, произвольного решения вопросов организации и проведения выборов, в том числе продиктованного целями, не соответствующими

Конституции Российской Федерации и федеральным законам. По существу, это может приводить к нарушению принципа народовластия, в частности равного представительства избирателей и их равенства при осуществлении избирательных прав в процессе формирования законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Положение о проведении выборов одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам, на которые делится территория Оренбургской области, должно сопровождаться нормативным определением объективных критериев отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу, допускающих проверку обоснованности таких решений, а также условий, при которых исключались бы неравное или искаженное — с точки зрения конституционного содержания — представительство избирателей в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации или какие-либо другие формы неравенства при голосовании. Иное ведет к нарушению прежде всего равного активного избирательного права граждан.

Несоблюдение указанных требований к регулированию выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области, проводимых одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам, не исключает и создание необоснованных преимуществ для какого-либо избирательного объединения или кандидата. Следовательно, такое регулирование приобретает неконституционный смысл также потому, что нарушает и равное пассивное избирательное право.

Изложенное дает основание для признания оспариваемого положения части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», а также конкретизирующего его и основанного на нем Закона Оренбургской области «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 19 (часть 2) и 32 (части 1 и 2).

5. Законодателю Оренбургской области, исходя из его конституционных полномочий, определяемых в соответствии со статьями 72 и 73 Конституции Российской Федерации, надлежит в период до очередных выборов в Законодательное Собрание Оренбургской области устранить неравенство условий для граждан при одновремен-

ном проведении выборов по одно- и многомандатным избирательным округам, с тем чтобы каждый избиратель был наделен либо одним голосом, либо одинаковым числом голосов. Кроме того, должны быть определены конкретные критерии отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу, поскольку одна только возможность преодоления пробелов в законодательном урегулировании таких организационных форм проведения выборов в практической деятельности по организации избирательного процесса не может быть признана достаточной для обеспечения избирательных прав граждан.

В частности, законодатель Оренбургской области уполномочен, учитывая особенности административно-территориального устройства области и организации местного самоуправления, плотность населения и другие критерии, таким образом урегулировать механизм проведения выборов, чтобы он служил гарантией равенства при осуществлении как активного, так и пассивного избирательного права. Иначе положению о проведении выборов одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам не может быть обеспечен конституционный смысл.

6. Поскольку часть вторая статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» ни сама по себе, ни во взаимосвязи с Законом Оренбургской области «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» не содержит нормативно закреплённых гарантий участия граждан в выборах на равных основаниях и равенства представительства избирателей в Законодательном Собрании Оренбургской области, создается и опасность неисполнения конституционного требования об обеспечении избирательных прав граждан правосудием. Между тем отказ в реальном восстановлении нарушенных избирательных прав ущемляет не только конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, но и конституционное право на судебную защиту. При этом явно не выполняется распространяющаяся как на Российскую Федерацию, так и на ее субъекты обязанность, следуя требованиям, установленным статьями 18, 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, создавать необходимые правовые механизмы, с тем чтобы гарантировать государственную защиту прав и свобод человека и гражданина.

В частности, суды при осуществлении защиты избирательных прав, руководствуясь принципом народовластия и конституционным

требованием о равенстве избирательных прав граждан, в том числе независимо от места жительства, и основываясь на выявленном Конституционным Судом Российской Федерации смысле указанных положений Конституции Российской Федерации, не вправе ограничиваться формальной оценкой соответствия закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации нормам федерального законодательства, а должны по каждому рассматриваемому ими делу реально обеспечивать эффективное восстановление в избирательных правах.

На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 100 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Исходя из единства нормативного содержания части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» (в редакции от 11 ноября 1997 года) и Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», признать их не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 19 (часть 2) и 32 (части 1 и 2), поскольку, допуская проведение выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области одновременно в одно- и многомандатных округах, они не обеспечивают наделение каждого из избирателей одинаковым числом голосов и их участие в выборах на равных основаниях.

Признанием указанных норм не соответствующими Конституции Российской Федерации не затрагиваются полномочия депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области, избранных до вступления в силу настоящего Постановления.

2. Руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», определить следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

1) Законодательному Собранию Оренбургской области — в соответствии с полномочиями, определяемыми статьями 72 и 73 Конституции Российской Федерации, а также федеральными закона-

ми, – до проведения новых выборов в Законодательное Собрание Оренбургской области надлежит установить вытекающие из настоящего Постановления должные гарантии равенства прав граждан избирать и быть избранными и их участия в выборах на равных основаниях, с тем чтобы положение части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания области», а также основанный на нем Закон Оренбургской области «Об утверждении схемы избирательных округов для выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» приобрели соответствующий Конституции Российской Федерации смысл;

2) при замещении вакантных депутатских мандатов в связи со сложением депутатом своих полномочий или их прекращением по иным основаниям положение части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», а также основанный на нем Закон Оренбургской области «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» не могут применяться без необходимых изменений и дополнений, вытекающих из настоящего Постановления.

3. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете» и официальных изданиях органов государственной власти Оренбургской области. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 18 апреля 2000 г. № 47-О

по жалобе гражданина Кунарева Александра Александровича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» и других избирательных законов

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы гражданина А.А. Кунарева требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. Гражданин А.А. Кунарев оспаривает конституционность содержащегося в Федеральных законах «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» и других избирательных законах положения, согласно которому выборы признаются не состоявшимися в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Заявитель полагает, что это положение нарушает конституционный принцип равноправия.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял А.А. Кунарева о несоответствии его жалобы требованиям названного Закона. Однако в очередной жалобе заявитель настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленному им вопросу.

2. Согласно статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и пункту 3 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Гражданин А.А. Кунарев, как следует из жалобы, обращается в Конституционный Суд Российской Федерации вне связи с нарушением конституционных прав и свобод каким-либо законом, примененным или подлежащим применению в его деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. Между тем статья 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, статьи 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяя процессуальные условия судебной защиты конституционных прав и свобод граждан посредством конституционного судопроизводства, не наделяют граждан правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации вне связи с конкретным делом. Поэтому жалоба А.А. Кунарева не может быть признана допустимой в силу статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

3. Оспариваемое А.А. Кунаревым положение избирательного законодательства уже было предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации изложил правовую позицию, согласно которой, по смыслу пункта 6 статьи 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов. Такое волеизъявление означает в условиях свободных выборов не безразличное, а негативное отношение избирателей ко всем кандидатам, зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу. Его

конституционно-правовой смысл заключается в том, что этим кандидатам отказывается в праве представлять народ в выборных органах публичной власти.

Выборы как способ выявления воли народа и формирования соответствующих легитимных органов государственной власти и местного самоуправления, от его имени осуществляющих публичную власть, основаны на приоритете воли большинства избирателей, принявших участие в голосовании. Факт негативного отношения большинства избирателей ко всем кандидатам, подтвержденный голосованием «против всех кандидатов» большим числом избирателей, чем проголосовало за набравшего большинство голосов кандидата, означает, что и данный кандидат не получил поддержки избирателей, необходимой и достаточной для обеспечения подлинного представительства народа, которое согласно статье 3 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации должно быть результатом свободных выборов. Поэтому признание выборов в таких обстоятельствах не состоявшимися в наибольшей степени отвечает принципу народовластия. Оспариваемое положение не противоречит и принципу прямого избирательного права, смысл которого состоит не в том, что избиратель голосует за или против каждого конкретного кандидата (списка кандидатов), а в том, что он, как это вытекает из смысла Конституции Российской Федерации (статья 3, часть 2; статья 32, часть 1; статья 81, часть 1; статья 130, часть 2), осуществляет свое волеизъявление непосредственно.

Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации сохраняет свою силу.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кунарева Александра Александровича как не отвечающей критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено Постановление, сохраняющее свою силу.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Н.В. Селезнев

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 18 апреля 2000 г. № 50-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шалаева Вячеслава Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом «а» части второй статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы гражданина В.Н. Шалаева требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. Гражданин В.Н. Шалаев обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав пунктом «а» части второй статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому полномочия депутата Государственной Думы

прекращаются в случае письменного заявления депутата Государственной Думы о сложении своих полномочий. Заявитель полагает, что предоставление депутату возможности досрочно без уважительных причин сложить свои полномочия нарушает конституционное право избравших его граждан участвовать в управлении делами государства через своего представителя, а потому противоречит статьям 3 (части 1 и 2) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Кроме того, заявитель считает, что при этом нарушаются его права как налогоплательщика, поскольку дополнительные выборы депутата вместо выбывшего оплачиваются за счет государственного бюджета.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял В.Н. Шалаева о несоответствии его жалобы требованиям названного Закона. Однако в своей очередной жалобе заявитель настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленным им вопросам.

2. В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой статьи 3, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в деле заявителя, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Обращение В.Н. Шалаева в Конституционный Суд Российской Федерации вызвано тем, что депутат Государственной Думы Г.Н. Карелова, избранная в избирательном округе, на территории которого проживает заявитель, в 1997 году досрочно сложила свои депутатские полномочия, поскольку была назначена на должность заместителя Министра труда и социального развития Российской Федерации. В.Н. Шалаев, полагая, что тем самым было нарушено его конституционное право на участие в управлении делами государства через своего представителя, обратился в Басманный межмуниципальный суд города Москвы с требованием признать действия по назначению Г.Н. Кареловой на должность заместителя министра незаконными. Однако в удовлетворении жалобы В.Н. Шалаеву было отказано.

Содержащаяся в решении Басманного межмуниципального суда города Москвы ссылка на пункт «а» части второй статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», явившийся основанием для принятия Государственной Думой решения по заявлению Г.Н. Кареловой о досрочном прекращении ее депутатских полномочий в связи с назначением на должность заместителя министра, не означает, что данная норма применялась судом к гражданину В.Н. Шалаеву. Кроме того, пунктом «а» части второй статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не устанавливаются какие-либо права избирателей и не регулируются их отношения с депутатами. Следовательно, им не затрагиваются конституционные права и свободы В.Н. Шалаева как избирателя.

Таким образом, данная жалоба не может быть признана допустимой в соответствии с требованиями статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шалаева Вячеслава Николаевича как не отвечающей критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Н.В. Селезнев

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 18 апреля 2000 г. № 51-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шишкина Льва Степановича на нарушение его конституционных прав Федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы гражданина Л.С. Шишкина требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. В жалобе гражданина Л.С. Шишкина оспаривается конституционность Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации». По мнению заявителя, отсутствие в этих Законах необходимых требований к кандидатам, которые препятствовали бы избранию в органы государственной власти лиц, не исполняющих свои конституционные обязанности, нарушает его избирательные права. Заявитель требует также признать недействительными выборы, проведенные на основе оспариваемых Федеральных законов.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял Л.С. Шишкина о несоответствии его жалобы требованиям названного Закона. Однако в своей очередной жалобе заявитель настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленным им вопросам.

2. Согласно статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и пункту 3 части первой статьи 3 Федерального конституци-

онного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Гражданин Л.С. Шишкин, как следует из жалобы, обращается в Конституционный Суд Российской Федерации вне связи с нарушением конституционных прав и свобод каким-либо законом, примененным или подлежащим применению в его деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. Между тем статья 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, статьи 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяя процессуальные условия судебной защиты конституционных прав и свобод граждан посредством конституционного судопроизводства, не наделяют граждан правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации вне связи с конкретным делом. Поэтому жалоба Л.С. Шишкина не может быть признана допустимой в силу статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Кроме того, неконституционность оспариваемых законов заявитель усматривает в имеющейся, по его мнению, неполноте законодательного регулирования. Между тем решение в опроса о внесении дополнений и изменений в действующее законодательство относится к компетенции законодателя и Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно. Что касается оспаривания результатов выборов, то рассмотрение такого рода вопросов является прерогативой судов общей юрисдикции.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40 пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шишкина Льва Степановича как не отвечающей критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и ввиду неподведомственности поставленных в ней вопросов Конституционному Суду Российской Федерации.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Н.В. Селезнев

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 25 апреля 2000 г. № 7-П

по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С. Хохряковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова,

с участием В.М. Платонова – представителя группы членов Совета Федерации, обратившихся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, В.В. Лазарева – постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации, Л.Г. Алехичевой – представителя Совета Федерации,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями второй и третьей статьи 3, подпунктом «а» пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос 36 членов Совета Федерации о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в запросе положение.

Заслушав сообщение судьи – докладчика В.Г. Стрекозова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – Е.И. Колюшина, М.В. Гришиной и И.Г. Шаблинского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с пунктом 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее в случае, если число кандидатов, зарегистрированных кандидатов, исключенных из федерального списка кандидатов по заявлениям кандидатов, по решению избирательного объединения, избирательного блока, превышает 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном федеральном списке кандидатов, либо в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам, указанным в пункте 16 данной статьи, а именно признания зарегистрированного кандидата судом недееспособным, тяжелой болезни, стойкого расстройства здоровья зарегистрированного кандидата, его близких родственников).

Конституционность данной нормы оспаривается заявителями только в части, касающейся отказа в регистрации федерального списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, или ее отмены в случае выбытия не по вынуждающим обстоятельствам одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов. Как указывается в запросе, предусмотренные оспариваемым положением последствия выбытия из списка даже одного из этих кандидатов фактически лишают граждан Российской Федера-

ции, разделяющих убеждения данного избирательного объединения, избирательного блока, права избирать, а включенных в список кандидатов – права быть избранными в органы государственной власти, нарушают конституционный принцип равенства, препятствуют реализации гражданами права на объединение, что противоречит статьям 19, 29, 30, 32, 45, 55 и 97 Конституции Российской Федерации.

2. В соответствии со статьей 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2). Именно свободные выборы и референдум, согласно статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации, являются высшим и непосредственным выражением власти народа. Из названных положений во взаимосвязи со статьей 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, гарантирующей равенство всех перед законом и судом, а также 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 и других обстоятельств, вытекает, что конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления должно осуществляться на основе равного избирательного права.

Этот вывод корреспондирует положениям Всеобщей декларации прав человека, устанавливающей, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей, и воля народа должна находить свое выражение на периодических и нефальсифицированных выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права (пункты 1 и 3 статьи 21), а также Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей (пункт «b» статьи 25).

Закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, Конституция

Российской Федерации непосредственно не определяет порядок его реализации. Как следует из ее статей 32 (части 1, 2 и 3), 71 (пункт «в») и 96, регулирование избирательного права и определение тем самым его конкретного содержания, в частности установление порядка выборов, включая выборы в Государственную Думу, – компетенция законодателя. Осуществляя такое регулирование, законодатель должен обеспечивать соблюдение конституционных принципов и норм, в том числе относящихся к условиям и пределам допустимых ограничений прав и свобод граждан.

Согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следовательно, ограничение федеральным законом избирательных прав граждан допустимо лишь при условии, что такие ограничения обоснованны, преследуют конституционно значимые цели и соразмерны им.

3. Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установлена смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система, в соответствии с которой 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), а 225 депутатов – по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками (статья 3). Порядок выборов при такой избирательной системе предполагает наличие особенностей, в том числе относящихся к условиям регистрации граждан в качестве кандидатов в депутаты и осуществления ими пассивного избирательного права, в зависимости от того, по какому округу – одномандатному или федеральному – они баллотировались.

Право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) – одно из основных прав граждан и важнейший элемент их правового статуса в демократическом обществе – по своей правовой природе является индивидуальным, а не коллективным правом (соответствующая правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 июня 1997 года по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90

Конституции Республики Хакасия). Устанавливаемые законодательством правила регистрации федерального списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным объединением, избирательным блоком, не должны искажать существо этого права, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равного избирательного права.

4. Статья 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает в качестве общего правила, что кандидат, зарегистрированный кандидат, состоящий в федеральном списке кандидатов, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования, отказаться от дальнейшего участия в выборах в составе данного федерального списка кандидатов, подав письменное заявление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации (пункт 3), а избирательное объединение, избирательный блок вправе в пределах указанного срока исключить некоторых кандидатов, зарегистрированных кандидатов из федерального списка, заверенного (зарегистрированного) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (пункт 8).

Оспариваемое положение пункта 11 статьи 51 определяет правовые последствия выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в таком случае отказывает в регистрации федерального списка кандидатов, а если регистрация состоялась – отменяет ее. При этом, по смыслу оспариваемого положения, придаваемому ему правоприменительной практикой, выбытием считается исключение лица из списка кандидатов по его собственной воле (в связи с отказом от участия в выборах в составе данного федерального списка), по инициативе выдвинувшего его избирательного объединения, избирательного блока либо по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – в связи с недостоверностью представленных сведений об этом лице, если она носит существенный характер (подпункт «г» пункта 6 статьи 47), когда исключение из списка выступает в качестве санкции за нарушение избирательного законодательства.

Таким образом, от того, выбывают или остаются в заверенном федеральном списке кандидаты, занимавшие в нем первые три места, зависит возможность реализации пассивного избирательного права другими кандидатами из этого федерального списка, а также возможность для граждан при осуществлении активного избирательного

права отдать свой голос за кандидатов данного избирательного объединения, избирательного блока, цели и программа которого наиболее адекватно отражают их убеждения и интересы. Следовательно, указанные правовые последствия связаны с ограничением избирательных прав граждан.

Принцип равного избирательного права на данной стадии избирательного процесса предполагает юридическое равенство, равный правовой статус кандидатов, включенных в заверенный (зарегистрированный) федеральный список, независимо от того, какое место они в нем занимают. Однако правовые последствия, предусмотренные оспариваемым положением, нарушают этот принцип, поскольку выбытие кандидата, занимающего одно из трех первых мест в общефедеральной части заверенного федерального списка, в отличие от выбытия кандидатов, занимающих в списке другие места, влечет за собой отказ в регистрации всего списка кандидатов или ее отмену.

Вместе с тем из принципа свободных выборов, предполагающего, по смыслу статей 3 (часть 3) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, что участие гражданина в выборах как в качестве избирателя, так и в качестве кандидата в депутаты является свободным и добровольным, из принципа равенства при осуществлении избирательных прав и индивидуального характера пассивного избирательного права следует, что отказ от участия в выборах кандидата в депутаты, занимающего одно из первых трех мест в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов, а равно исключение его из списка по инициативе избирательного объединения, избирательного блока или по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не могут рассматриваться как основания для ограничения пассивного избирательного права других кандидатов, входящих в список.

Смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система при выборах в Государственную Думу призвана обеспечивать ее представительный характер исходя из конституционных принципов политического многообразия и многопартийности (статья 13, часть 3; статья 94 Конституции Российской Федерации) на основе воли народа, выявленной посредством голосования. Отказ же в регистрации федерального списка, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, или ее отмена вследствие выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части списка, необоснованно ограничивают активное избирательное право граждан, лишают их возможности выразить

свою волю в отношении кандидатов, выдвинутых соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком, препятствуя тем самым достижению цели обеспечения представительного характера Государственной Думы как органа законодательной власти.

Особая роль, которую в ходе избирательной кампании играют кандидаты, возглавляющие общефедеральную часть федерального списка кандидатов, отражающая их политический вес и влияние в самом избирательном объединении, избирательном блоке, не может рассматриваться как достаточное основание для введения подобного ограничения избирательных прав на данном этапе избирательного процесса, – ограничение по такому основанию не может быть оправдано ни одной из целей, перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, оспариваемое положение пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривая отказ в регистрации федерального списка кандидатов или ее отмену в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части этого списка, необоснованно ограничивает активное избирательное право граждан и пассивное избирательное право других кандидатов, состоящих в федеральном списке, выдвинутом избирательным объединением, избирательным блоком, нарушает принципы свободных выборов и равного избирательного права и потому противоречит статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

5. Осуществление гражданином своих прав и свобод, в том числе права избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, по смыслу статей 17 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, не должно нарушать права и свободы других лиц.

Согласно статье 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждый имеет право на объединение; свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Основной целью избирательного объединения как политического общественного объединения (абзац одиннадцатый статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») является участие в выборах в органы государственной власти, в данном случае – в Государственную Думу. В частности, каждое избирательное объединение, избирательный блок, согласно статье 39 Федерального закона «О выборах де-

путатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», вправе выдвигать свой федеральный список кандидатов в депутаты.

Рассматриваемый Федеральный закон, предоставляя кандидату, включенному в такой федеральный список, право отказаться в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования, от дальнейшего участия в выборах по собственной инициативе, не связывает, однако, его реализацию с получением согласия на это избирательного объединения, избирательного блока.

В силу оспариваемого положения в результате волеизъявления одного кандидата, занимавшего какое-либо из первых трех мест в общедепутатской части заверенного федерального списка кандидатов, избирательное объединение, избирательный блок по не зависящим от них причинам необоснованно лишаются возможности участвовать в выборах посредством выдвижения федерального списка кандидатов, чем неправомерно ограничивается свобода деятельности объединений, гарантированная статьей 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Кроме того, устанавливаемые оспариваемой нормой правовые последствия фактически затрудняют выход из избирательного объединения, избирательного блока для возглавляющих общедепутатскую часть списка кандидатов, которые в силу изменения своих убеждений или в силу изменения предвыборной позиции избирательного объединения, избирательного блока считают дальнейшее пребывание в нем невозможным, чем нарушаются и предписания статьи 30 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

6. По смыслу оспариваемого положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» во взаимосвязи с его положениями, содержащимися в подпункте «г» пункта 6 и пункте 9 статьи 47, пунктах 13 и 15 статьи 51 и главе XII «Обжалование нарушений избирательных прав граждан и ответственность за нарушение избирательных прав граждан», отказу в регистрации федерального списка кандидатов или ее отмене в данном случае фактически придается характер меры ответственности, возлагаемой на избирательное объединение, избирательный блок и кандидатов, состоящих в списке.

Между тем меры юридической ответственности могут устанавливаться федеральным законодателем лишь за нарушения избирательного законодательства участниками избирательного процесса, должны быть соразмерны деянию, с которым закон связывает их применение,

и не должны приводить к неправомерному ограничению прав и свобод граждан. Однако на основании оспариваемой нормы в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части федерального списка, такая мера, как отказ в регистрации этого списка кандидатов или ее отмена, применяется по отношению к другим кандидатам, включенным в федеральный список, и к избирательному объединению, избирательному блоку в целом при отсутствии с их стороны каких-либо нарушений, что не согласуется с общепризнанными принципами юридической ответственности, включая общеправовой принцип справедливости, и недопустимо в правовом государстве (статья 1 Конституции Российской Федерации).

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 30 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), положение пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам, указанным в пункте 16 данной статьи), Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее.

Признание указанного положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации не затрагивает результаты выборов в Государственную Думу, состоявшихся 19 декабря 1999 года, и не может служить основанием для пересмотра их итогов.

2. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее По-

становление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Российской газете». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 4 мая 2000 года № 72-О

по жалобе Общероссийской политической общественной организации «Российская Консервативная Партия Предпринимателей» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г. Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы Общероссийской политической общественной организации «Российская Консервативная Партия Предпринимателей»,

установил:

1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановлением от 3 ноября 1999 года № 37/450-З исключила из заверенного федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутого избирательным объединением «Российская Консервативная Партия Предпринимателей», семнадцать кандидатов, в том числе занимавшего второе место в общефедеральной части списка, и на основании пункта 11 статьи 51 Федерального закона от

24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» отказала в его регистрации. Президиум Верховного Суда Российской Федерации подтвердил правомерность данного решения.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации Общероссийская политическая общественная организация «Российская Консервативная Партия Предпринимателей» просит признать не соответствующим Конституции Российской Федерации положение пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам, указанным в пункте 16 данной статьи).

2. Вопрос, поставленный Общероссийской политической организацией «Российская Консервативная Партия Предпринимателей», уже решен по существу Конституционным Судом Российской Федерации. В постановлении от 25 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» оспариваемое положение признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 30 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3). Конституционный Суд Российской Федерации также постановил, что признание указанного положения не соответствующим Конституции Российской Федерации не затрагивает результаты выборов в Государственную Думу, состоявшихся 19 декабря 1999 года, и не может служить основанием для пересмотра их итогов.

В соответствии с пунктом 3 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу. Следовательно, жалоба Общероссийской политической общественной организации «Российская Консервативная Партия Предпринимателей» не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституцион-

ного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,
Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы Общероссийской политической общественной организации «Российская Консервативная Партия Предпринимателей», поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Н.В. Селезнев

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 16 мая 2000 г. № 64-О

об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобой гражданина И.Н. Набиева

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Я. Сливы, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева

рассмотрел ходатайство Председателя Государственного Совета Республики Дагестан М.М. Магомедова и Председателя Народного Собрания Республики Дагестан М.Г. Алиева о рассмотрении дела о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов

местного самоуправления» с их участием и об отложении в связи с этим заседания по делу.

В соответствии с частью четвертой статьи 53 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дело подлежит рассмотрению Конституционным Судом с участием стороны, в частности должностных лиц, издавших либо подписавших оспариваемый закон, если сторона ходатайствует об этом.

На основании изложенного и руководствуясь частью четвертой статьи 53, частью второй статьи 57 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Удовлетворить заявленное ходатайство.
2. Отложить рассмотрение дела о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобой гражданина И.Н. Набиева на вторую декаду июня 2000 года.
3. Возобновить судебное заседание по окончании рассмотрения очередного дела в Конституционном Суде Российской Федерации.

Председательствующий –
судья Конституционного Суда
Российской Федерации

А.Я. Слива

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 7 июня 2000 г. № 10-П

по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджие-

ва, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием В.В. Невинского – представителя Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, а также С.А. Авакьяна и Д.И. Табаева – представителей Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, В.В. Лазарева – постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации и М.А. Митюкова – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации,

руководствуясь статьей 125 (пункты «а» и «б» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктами «а» и «б» пункта 1 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 1 части второй статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, в котором оспаривается конституционность положений, содержащихся в статье 4, части второй статьи 10, части первой статьи 16, части первой статьи 59, пункте 9 статьи 118, статьях 123, 123.1, 126, 154 и 162 Конституции Республики Алтай, а также в подпункте «и» пункта 1 статьи 19 и пункте 1 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе положения.

Заслушав сообщение судьи – докладчика В.О. Лучина, объяснения представителей сторон, заключение эксперта – доктора юридических наук А.Е. Постникова, выступление приглашенного в заседание представителя от Министерства юстиции Российской Федерации И.А. Побережной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай оспаривается конституционность следующих положений Конституции Республики Алтай (Основного Закона), принятой Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай 7 июня 1997 года (с изменениями и дополнениями, внесенными Конституционным законом Республики Алтай от 2 июня 1999 года): о суверенитете Республики Алтай (статьи 4 и 162), об объявлении достоянием (собственностью) Республики Алтай всех природных ресурсов, находящихся на ее территории (часть первая статьи 16), о запрете складирования радиоактивных отходов и отравляющих веществ в Республике Алтай (часть вторая статьи 10), о конституционном долге родителей обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования (часть первая статьи 59), об отрешении от должности Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай в случае совершения им умышленного преступления, подтвержденного заключением Верховного суда Республики Алтай (статья 126), о назначении на должность министров, председателей комитетов и руководителей ведомств Республики Алтай и освобождении их от должности Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай с согласия Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай (пункт 9 статьи 118), о возможности прекращения полномочий Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай в случае его отзыва на основе всенародного голосования в связи с утратой доверия избирателей, грубым нарушением Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, федеральных и республиканских законов (статьи 123 и 123.1), о том, что городской и районные суды Республики Алтай образуются и действуют в соответствии с федеральным законом и законом Республики Алтай (статья 154).

Заявитель просит также проверить конституционность следующих положений Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае его отзыва избирателями субъекта Российской Федерации (подпункт «и» пункта 1 статьи 19) и о том, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в согла-

совании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом (пункт 1 статьи 24).

Указанные положения касаются конституционно-правовых институтов, в связи с которыми Конституционным Судом Российской Федерации уже выявлен смысл конституционных норм, лежащих в основе оценки федерального регулирования и законодательства субъектов Российской Федерации с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации. В то же время сложившаяся практика конституционного судопроизводства обязывает Конституционный Суд Российской Федерации при проверке конституционности оспариваемых норм Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в их взаимосвязи с другими правовыми предписаниями, как того требует часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», исходить из ранее сформулированных правовых позиций, которые имеют значение для разрешения дела, определяя при этом пределы их необходимого использования.

В данном случае прежде всего необходимо учитывать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся суверенитета Российской Федерации, носителем которого является многонациональный российский народ в целом; равноправия субъектов Российской Федерации; разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, в том числе разграничения собственности; значения принципов организации системы органов государственной власти Российской Федерации для организации власти в субъектах Российской Федерации; пределов самостоятельности исполнительной власти в системе разделения властей; недопустимости передачи полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения субъекту Российской Федерации; разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения на основе федерального закона; регулирования организации и деятельности единой судебной системы Российской Федерации только Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 года, от 11 мая 1993 года, от 19 мая 1993 года, от 10 сентября 1993 года, от 30 сентября 1993 года, от 12 апреля 1995 года, от 30 ноября 1995 года, от 18 января 1996 года, от 1 февраля 1996 года, от 30 апреля 1996 года,

от 21 июня 1996 года, от 24 декабря 1996 года, от 24 января 1997 года, от 4 марта 1997 года, от 30 апреля 1997 года, от 24 июня 1997 года, от 14 июля 1997 года, от 10 декабря 1997 года, от 9 января 1998 года, от 27 апреля 1998 года, от 29 мая 1998 года, от 17 июля 1998 года, а также определения Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 1998 года № 32-О, от 14 января 1999 года № 37-О и др.).

2. Согласно Конституции Республики Алтай Республика Алтай во внутренней жизни основывается на суверенитете как естественном, необходимом и законном условии существования своей государственности, истории, культуры, традиций, призванных обеспечить мирную жизнь народов республики (статья 4); Республика Алтай имеет свои государственные символы: герб, флаг, гимн, выражающие суверенитет Республики Алтай, самобытность и традиции многонационального народа республики (статья 162).

По мнению заявителя, содержащиеся в этих статьях положения о суверенитете Республики Алтай противоречат положениям Конституции Российской Федерации о распространении суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию (статья 4, часть 1) и о равноправии субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 1).

2.1. Суверенитет Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию, закреплен Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя (статья 4, часть 1). Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является ее многонациональный народ (статья 3, часть 1), который, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов и возрождая суверенную государственность России, принял Конституцию Российской Федерации (преамбула).

Суверенитет, предполагающий, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.

Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета

Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа – носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве.

Содержащееся в Конституции Российской Федерации решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу преамбулы, статей 3, 4, 5, 15 (часть 1), 65 (часть 1), 66 и 71 (пункт «б») Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства, – даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.

Конституция Российской Федерации, определяя в статье 5 (части 1 и 4) статус перечисленных в статье 65 (часть 1) республик как субъектов Российской Федерации, исходит из относящегося к основам конституционного строя Российской Федерации и, следовательно, к основам конституционного строя республик принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Признание же за республиками суверенитета, при том что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверените-

том, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством.

Следовательно, использование в статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика (государство)» не означает – в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 года – признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера.

Признание Конституцией Российской Федерации суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти (статья 5, часть 3), верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов (статья 4, часть 2; статья 15, часть 1; статья 67, часть 1). Отсутствие у субъектов Российской Федерации, в том числе у республик, суверенитета подтверждается и положениями статей 15 (часть 4) и 79 Конституции Российской Федерации, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором.

Исходя из этих конституционных принципов все правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, в том числе конституции республик, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Законы же и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, подлежат применению лишь в части, ей не противоречащей, что прямо предусмотрено пунктом 2 раздела второго «Заключительные и переходные положения». Пунктом 1 того же раздела закреплен также приоритет положений Конституции Российской Федерации перед положениями Федеративного договора – Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государ-

ственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт – Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Приоритет положений Конституции Российской Федерации имеет место при определении как статуса субъектов Российской Федерации, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Следовательно, содержащееся в статье 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации положение о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, предполагает, что все указанные договоры должны соответствовать Конституции Российской Федерации, и потому любое допускавшееся ими ограничение либо разделение суверенитета Российской Федерации исключается.

Как следует из преамбулы, статьи 3 (часть 3) и пункта 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, принятая всенародным голосованием Конституция Российской Федерации как таковая является актом высшего непосредственного выражения власти многонационального русского народа в целом. Поэтому положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в Конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции Российской Федерации.

2.2. Статья 4 Конституции Республики Алтай устанавливает в качестве одной из основ конституционного строя Республики Алтай суверенитет, который характеризуется как естественное, необходимое и законное условие существования ее государственности. Это положение, по существу, воспроизводит статью 2 Декларации о государственном суверенитете Горно-Алтайской Автономной Советской Социалистической Республики, принятой Горно-Алтайским областным Советом народных депутатов 25 октября 1990 года,

и конкретизируется, в частности, в статье 77, закрепляющей, что Республика Алтай образована как результат реализации указанной Декларации, и в статье 114, согласно которой Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай выступает гарантом ее суверенитета, а также в других статьях Конституции Республики Алтай.

Так, в соответствии с частью первой статьи 1, частью первой статьи 6 и частью первой статьи 20 Конституции Республики Алтай носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Республике Алтай признается ее многонациональный народ, Конституция Республики Алтай обладает высшей юридической силой на всей территории Республики Алтай, а ее статус может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и Республики Алтай. Тем самым отрицается право многонационального народа России конституировать статус республик как субъектов Российской Федерации, которое вытекает из статей 3, 4, 5 и 66 (часть 1) Конституции Российской Федерации и не допускает изменения статуса республики ее конституцией.

Статья 66 (часть 5) Конституции Российской Федерации предусматривает, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. Однако из этого не следует, что он не устанавливается самой Конституцией Российской Федерации: именно Конституция Российской Федерации является актом, определяющим такой статус, а любое соглашение Российской Федерации и ее субъекта, а также федеральный конституционный закон по своей юридической силе не могут быть выше Конституции Российской Федерации, что вытекает из ее статей 4 и 15, а также пункта 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения».

Статьей 162 Конституции Республики Алтай закреплено, что государственные символы Республики Алтай – герб, флаг, гимн выражают не только самобытность и традиции ее многонационального народа, но и суверенитет Республики Алтай. Данная норма, по существу, воспроизводит пункт 1 Положения о Государственном гербе Республики Алтай (утверждено Постановлением Верховного Совета Республики Алтай от 6 октября 1993 года), согласно которому герб является символом государственного суверенитета Республики Алтай.

В силу своего конституционного статуса (статьи 65 и 66 Конституции Российской Федерации) республика, как и другие субъекты

Российской Федерации, вправе самостоятельно устанавливать свои символы, выражающие исторические и иные ценности и традиции народов, проживающих на соответствующей территории, придавать им статус официальных отличительных атрибутов, определять порядок их официального использования. Флаг, герб и гимн наряду с наименованием республики призваны самоидентифицировать ее внутри Российской Федерации и по своему предназначению не могут служить иным целям.

Следовательно, по смыслу закрепляющих принцип суверенитета Республики Алтай положений статей 4 и 162 Конституции Республики Алтай во взаимосвязи с другими ее предписаниями, суверенитет самой Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус, федеративное устройство и полномочия, по существу, рассматриваются как производные от суверенитета, провозглашаемого тем или иным субъектом Российской Федерации. Однако это нельзя признать допустимым, поскольку тем самым ограничивались бы суверенитет Российской Федерации, верховенство Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации и создавалась бы возможность одностороннего изменения республикой установленных Конституцией Российской Федерации федеративного устройства, принципа равноправия республик с иными субъектами Российской Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Таким образом, положения о суверенитете Республики Алтай, содержащиеся в статьях 4 и 162 Конституции Республики Алтай, – во взаимосвязи с положениями части первой статьи 1, части первой статьи 6, части первой статьи 20, статей 77 и 114 Конституции Республики Алтай, а также статьи 2 Декларации о государственном суверенитете Горно-Алтайской Автономной Советской Социалистической Республики – не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 1), 4 (части 1 и 2), 5, 66 (части 1 и 5), 71 (пункт «б»).

2.3. Признанием содержащихся в Конституции Республики Алтай положений о суверенитете Республики Алтай не соответствующими Конституции Российской Федерации не затрагивается вся полнота государственной власти, которой Республика Алтай как субъект Российской Федерации – в силу статей 5 (часть 3), 73 и 76 (часть 4) Конституции Российской Федерации – обладает вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

При этом, по смыслу статьи 73 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3, 4, 5, 11, 71, 72 и 76, вся полнота государственной власти республики как субъекта Российской Федерации в указанных пределах не означает, что такую власть она осуществляет в качестве суверенного государства, поскольку соответствующие полномочия и предметы ведения, в сфере которых они реализуются, проистекают не из волеизъявления республик, а из Конституции Российской Федерации как высшего акта суверенной власти всего многонационального народа России.

3. Согласно части первой статьи 16 Конституции Республики Алтай земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай и национальным богатством ее народа, используются и охраняются как основа его жизни и деятельности.

По мнению заявителя, положение, объявляющее природные ресурсы достоянием (собственностью) Республики Алтай, предусматривает лишь одну форму собственности на природные ресурсы – государственную собственность республики, вводит запрет иных форм собственности, нарушает компетенцию Российской Федерации по вопросам разграничения собственности на природные ресурсы, а также владения, пользования и распоряжения ими и тем самым противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 9, 36 (части 1 и 2) и 72 (пункт «в» части 1).

3.1. В соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1); земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2). Согласно статье 36 Конституции Российской Федерации граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (часть 1); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (часть 2); условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (часть 3).

Из приведенных конституционных норм следует, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятель-

ности, т. е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы.

Конституция Российской Федерации относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, лесное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «в», «г», «д», «к» части 1); по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, на основе которых может также осуществляться разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, при этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить соответствующим федеральным законам (статья 76, части 2 и 5).

Вопросы собственности на природные ресурсы в Российской Федерации уже исследовались Конституционным Судом Российской Федерации. В Постановлении от 9 января 1998 года по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации указал, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим; осуществляемые же в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как сфере совместного ведения полномочия Российской Федерации и ее субъектов распределены Лесным кодексом Российской Федерации на основе положений статей 72 (пункты «в», «г», «д», «к» части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам разграничения государственной собственности. Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации сохраняет свою силу.

Сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года «О недрах» (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами от 3 марта 1995 года, от 10 февраля 1999 года и от 2 января 2000 года) и Федеральным законом от 24 апреля 1995 года «О животном мире».

Следовательно, субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

3.2. По смыслу оспариваемого положения части первой статьи 16 во взаимосвязи с другими положениями данной статьи, а также со статьей 4 Конституции Республики Алтай, все природные ресурсы (земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы) на территории Республики Алтай объявлены достоянием (собственностью) именно Республики Алтай, которая, провозглашая себя суверенным государством, полагает, что она вправе определять, находятся ли природные ресурсы в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, основания и пределы права на которую, согласно части первой статьи 72 Конституции Республики Алтай, устанавливаются федеральными и республиканскими законами.

Таким образом, оспариваемым положением статьи 16 Конституции Республики Алтай закрепляется, что Республике Алтай изначально принадлежит право собственности на все природные богатства на ее территории, а право на разграничение собственности в отношении природных ресурсов, в том числе их отнесение к федеральной собственности, и право на установление других, кроме государственной, форм собственности на них рассматриваются как производные от права Республики Алтай в качестве собственника.

По существу, оспариваемое положение статьи 16 Конституции Республики Алтай воспроизводит пункт 3 статьи III Федеративного договора – Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, которым было предусмотрено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик, и что статус федеральных

природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

Между тем с принятием Конституции Российской Федерации указанные положения Федеративного договора и основанные на них соглашения могут применяться лишь с учетом требований Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 4 (часть 2) и 15 (часть 1), а также части четвертой пункта 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения», закрепляющих высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации. Это означает, что право собственности на природные ресурсы, как и ее разграничение, должны устанавливаться в соответствии со статьями 9, 11 (часть 3), 36, 72 (пункты «в», «г», «д», «к» части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, имеющими верховенство, высшую юридическую силу, прямое действие и применяющимися на всей территории Российской Федерации, а не на основе Федеративного договора, в котором данный вопрос решен по-иному.

Таким образом, положение части первой статьи 16 Конституции Республики Алтай, согласно которому земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай, как допускающее признание за Республикой Алтай права собственности на все природные ресурсы, находящиеся на ее территории, ограничивает суверенитет Российской Федерации и нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и потому не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (части 1 и 2), 9, 15 (часть 1), 36, 72 (пункты «в», «г» части 1) и 76 (части 2 и 5).

Вместе с тем с Российской Федерации и ее субъектов не снимается вытекающая из статьи 9 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 и 72 обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях.

4. Согласно части второй статьи 10 Конституции Республики Алтай в Республике Алтай не допускается складирование радиоактивных отходов и отравляющих веществ. По мнению заявителя, указанный запрет, включенный в раздел первый «Основы конституцион-

ного строя» Конституции Республики Алтай, противоречит установленному Конституцией Российской Федерации разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (пункты «б» и «м» статьи 71), нарушает суверенитет и верховенство Российской Федерации на всей ее территории (статья 4, часть 1; статья 67, часть 1).

Конституция Российской Федерации относит расщепляющиеся материалы, а также производство ядовитых веществ и порядок их использования (а следовательно, и складирование радиоактивных отходов и отравляющих веществ) к ведению Российской Федерации (статья 71, пункты «и», «м»). Оспариваемое же положение части второй статьи 10 Конституции Республики Алтай, по существу, исключает возможность какого-либо федерального регулирования в области хранения и захоронения радиоактивных отходов и отравляющих (ядовитых) веществ на территории Республики Алтай и, следовательно, свидетельствует о присвоении субъектом Российской Федерации прерогатив, которые в силу статьи 71 Конституции Российской Федерации не могут ему принадлежать, т.е. о неправомерном изменении установленного Конституцией Российской Федерации разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Вопросы складирования радиоактивных отходов и отравляющих (ядовитых) веществ, как относящиеся к ведению Российской Федерации, решаются на основе федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76, часть 1, Конституции Российской Федерации). Так, Федеральный закон от 1 ноября 1995 года «Об использовании атомной энергии (в редакции от 10 февраля 1997 года) устанавливает полномочия Российской Федерации в том числе в отношении радиоактивных отходов, а также определяет полномочия субъектов Российской Федерации в этой области, ограничивая их принятием решений о размещении на территории субъекта Российской Федерации пунктов хранения и захоронения лишь тех отходов, которые находятся в его собственности. Такое регулирование согласуется со статьей 71 (пункт «д») Конституции Российской Федерации, которая относит федеральную государственную собственность и управление ею только к федеральному ведению. Федеральным законом от 2 мая 1997 года «Об уничтожении химического оружия» к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации отнесены также проведение работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия, обеспечение безопасности граждан и защита окружающей среды при проведении

этих работ, выбор и согласование с соответствующими субъектами Российской Федерации мест размещения объектов по уничтожению химического оружия и площадей зон защитных мероприятий.

Таким образом, Конституция Российской Федерации и федеральные законы, определяя полномочия Российской Федерации в указанной области, решают тем самым и вопрос о пределах полномочий субъектов Российской Федерации. Введение же частью второй статьи 10 Конституции Республики Алтай запрета складирования на своей территории радиоактивных отходов и отравляющих веществ является вмешательством в полномочия Российской Федерации в отношении расщепляющихся материалов, производства и использования ядовитых веществ (статья 71, пункты «и» и «м», Конституции Российской Федерации), а также в ее полномочия по управлению объектами, находящимися в федеральной собственности (статья 71, пункт «д», Конституции Российской Федерации).

Составляющее одну из основ конституционного строя Республики Алтай положение части второй статьи 10 Конституции Республики Алтай во взаимосвязи с частями первой и третьей той же статьи означает провозглашение верховенства Республики Алтай при решении указанных вопросов, что ограничивает суверенитет Российской Федерации и нарушает принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (статья 4, части 1 и 2; статья 15, часть 1; статья 67, часть 1; статья 76, часть 1).

Оспариваемое положение части второй статьи 10 Конституции Республики Алтай не может быть признано и надлежащей реализацией полномочий Республики Алтай в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «д» части 1, Конституции Российской Федерации), поскольку Российская Федерация в силу статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации и в данной сфере правового регулирования не может быть ограничена в возможности посредством федеральных законов решать вопрос о распределении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

При наличии федерального регулирования в относящейся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов сфере экологической безопасности и охраны окружающей среды субъект Российской Федерации не должен принимать противоречащие этому регулированию правовые акты (статья 76, часть 5, Конституции Российской Федерации) и исключать его действие на своей террито-

рии. При этом в любом случае с Российской Федерации не снимается обязанность обеспечивать необходимую экологическую безопасность и охрану окружающей среды, в том числе сохранение земли и природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (статья 9, часть 1; статья 72, пункт «д» части 1, Конституции Российской Федерации).

Таким образом, положение части второй статьи 10 Конституции Республики Алтай о запрете складирования в Республике Алтай радиоактивных отходов и отравляющих веществ, как нарушающее суверенитет Российской Федерации и установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (части 1 и 2), 15 (часть 1), 67 (часть 1), 71 (пункты «и», «м») и 76 (части 2 и 5).

Этим не затрагиваются закрепленные в части четвертой статьи 16 Конституции Республики Алтай обязанности Республики Алтай по обеспечению экологической безопасности, рационального природопользования, защиты уникальной территории и ее природно – заповедного фонда.

5. В соответствии с частью первой статьи 59 Конституции Республики Алтай родители или лица, их заменяющие, должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования. По мнению заявителя, это положение предусматривает в качестве обязательного образование более высокой степени, нежели установленное Конституцией Российской Федерации (основное общее), что означает возложение на родителей или заменяющих их лиц дополнительных обязанностей по содействию детям в получении образования. Тем самым оспариваемая норма, как полагает заявитель, противоречит статьям 6 (часть 2), 43 (часть 4) и 64 Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе путем развития государственной поддержки детства и установления гарантий социальной защиты (статья 7). В силу статьи 28 Конвенции о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года, и статьи 38 Конституции Российской Федерации, согласно которой детство находится под защитой государства, на государство возлагается конституционная

обязанность гарантировать всем детям доступность различных форм образования, его бесплатность в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а также признается обязательным получение основного общего образования и соответственно обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечить его получение (статья 43, части 2 и 4, Конституции Российской Федерации).

Определяемые Конституцией Российской Федерации перспективные задачи общества и государства в сфере развития образования конкретизируются в статье 5 Закона Российской Федерации от 13 января 1996 года «Об образовании», а также в статьях 7 и 8 Федерального закона от 24 июля 1998 года «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», в соответствии с которыми государственный минимальный социальный стандарт основных показателей жизни детей включает в себя гарантирование среднего (полного), т. е. не только основного общего образования, а на родителей (лиц, их заменяющих) возлагается содействие ребенку в осуществлении самостоятельных действий, направленных на реализацию и защиту его прав и законных интересов.

Конституция Республики Алтай, закрепляя в статье 44 обязательность основного общего образования, вместе с тем в статье 59, по существу, исходит из положений Федерального закона «Об образовании», согласно которому государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность среднего (полного) общего образования (пункт 3 статьи 5). Устанавливая, что родители должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования, оспариваемая норма – в соответствии с целями социального государства – дополнительно гарантирует более широкие возможности для несовершеннолетних, которые хотели бы продолжить свое обучение. Тем самым Республика Алтай принимает на себя обязательства по финансовому, материально-техническому и иному обеспечению права на образование в указанном объеме и возлагает на родителей несовершеннолетних содействие в его реализации и защите. Такое регулирование не нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий, поскольку защита прав и свобод граждан, а также общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Следовательно, положение части первой статьи 59 Конституции Республики Алтай, устанавливающее, что родители или заменяющие их лица должны обеспечить получение детьми среднего (полного) об-

щего образования, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку предполагает лишь активное содействие со стороны названных лиц в реализации права несовершеннолетних, которые хотят продолжить обучение, на получение такого образования, когда государством создаются для этого необходимые условия, т. е. если возлагаемой на родителей или заменяющих их лиц ответственности за реализацию права детей на получение среднего (полного) общего образования корреспондируют принятые на себя Республикой Алтай обязанности по обеспечению таких условий.

6. Согласно статье 126 Конституции Республики Алтай Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай может быть отрешен от должности Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай в случае совершения им умышленного преступления, подтвержденного заключением Верховного суда Республики Алтай. По мнению заявителя, это положение противоречит статье 49 (часть 1) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда, а также статье 98 (часть 2) Конституции Российской Федерации, закрепляющей порядок лишения неприкосновенности членов Совета Федерации, к каковым в силу действующего федерального законодательства относится Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай.

Допустимость отрешения, т. е. досрочного освобождения, от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в связи с неправомерным поведением уже была предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края Конституционный Суд Российской Федерации установил, что нормы, закрепляющие досрочное освобождение от должности главы администрации Алтайского края за неправомерные действия в качестве института конституционной ответственности, не противоречат Конституции Российской Федерации при условии, что неправомерность этих действий подтверждается вступившим в силу решением суда. Данная правовая позиция была подтверждена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1999 года № 37-О по запросу администрации Калининградской области о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Калининградской области.

Субъект Российской Федерации вправе вводить институт отчисления от должности высшего должностного лица, которое может быть связано с различными основаниями. Так, статьей 126 Конституции Республики Алтай предусматривается отрешение Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от должности в случае совершения им умышленного преступления, подтвержденного заключением Верховного суда Республики Алтай. Тем самым одновременно устанавливается специальная компетенция Верховного суда Республики Алтай – принимать акты такого содержания в указанной форме.

Между тем Конституция Российской Федерации относит судостроительство, уголовное и уголовно-процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации (пункт «о» статьи 71). Следовательно, любые полномочия судов, как и процедура установления факта совершения лицом умышленного преступления, также могут определяться только федеральным законодателем, что относится и к случаям, когда субъект Российской Федерации предусматривает совершение умышленного преступления в качестве основания конституционной ответственности. Но федеральное законодательство не допускает подтверждение совершения преступления заключением суда, поскольку это противоречило бы конституционным принципам уголовного судопроизводства: из статьи 49 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что виновность в совершении преступления устанавливается в предусмотренном федеральным законом порядке только на основании приговора суда.

Таким образом, возложение статьей 126 Конституции Республики Алтай на Верховный суд Республики Алтай не предусмотренного федеральным законодателем полномочия подтверждать своим заключением – в противоречие с Конституцией Российской Федерации – совершение Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай умышленного преступления не согласуется с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами и не соответствует статьям 49 (часть 1), 71 (пунктом «о») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

7. Согласно статье 154 Конституции Республики Алтай городской и районные суды Республики Алтай образуются и действуют в соответствии с федеральным законом и законом Республики Алтай. По мнению заявителя, данная норма противоречит статье 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, предусматриваю-

щей, что полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Конституция Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации как судоустройство (пункт «о» статьи 71) и установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности (пункт «г» статьи 71), так и установление судебной системы Российской Федерации в целом, которая в силу статьи 118 (часть 3) определяется исключительно Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области указано, что Конституция Российской Федерации устанавливает единую судебную систему и не предполагает в качестве самостоятельных судебных системы субъектов Российской Федерации. Данная правовая позиция подтверждена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 1998 года № 32-О по запросу высших должностных лиц ряда субъектов Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Согласно статье 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» районные суды и приравненные к ним городские суды относятся к федеральным судам, которые создаются и действуют на основе федерального регулирования. Исходя из этого положение статьи 154 Конституции Республики Алтай о том, что в Республике Алтай указанные федеральные суды образуются и действуют в том числе в соответствии с законом Республики Алтай, нарушает принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации и является вторжением в полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения, т. е. не согласуется со статьями 4 (часть 2), 71 (пункты «г» и «о») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

8. Согласно пункту 9 статьи 118 Конституции Республики Алтай Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай назначает на должность министров, председателей комитетов и руководителей ведомств Республики Алтай, а также освобождает их от должности с согласия Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай.

Заявитель полагает, что данная норма нарушает закрепленный статьей 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей, поскольку препятствует главе исполнительной власти в самостоятельном определении кадрового состава руководства исполнительной власти и создает дисбаланс в пользу законодательной власти Республики Алтай.

8.1. В Постановлениях от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области и от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, в силу которой в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены положения об участии законодательного (представительного) органа в назначении на должности заместителей высшего должностного лица исполнительной власти и отдельных руководителей органов исполнительной власти. Однако, как следует из этой правовой позиции, для вывода о конституционности или неконституционности таких положений необходима их оценка во взаимосвязи с другими нормами конституции (устава), с тем чтобы определить, создает ли конституционное (уставное) регулирование в целом систему сдержек и противовесов и обеспечивается ли при этом баланс законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В данном случае прежде всего необходимо учитывать, что Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай является высшим должностным лицом, которое получает свои полномочия не от законодательного органа, а непосредственно от народа. Положение же пункта 9 статьи 118 Конституции Республики Алтай, предусматривая необходимость получения согласия Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай на назначение министров, председателей комитетов и руководителей ведомств Республики Алтай, позволяет распространять это правило на всех без исключения таких должностных лиц, т. е. создает возможность для лишения Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай права назначать кого-либо из указанных должностных лиц самостоятельно, что является чрезмерным вмешательством законодательного (представительного) органа власти в прерогативы всенародно избранного высшего должностного лица, главы исполнительной власти.

Кроме того, поскольку, исходя из смысла статей 128 и 129 Конституции Республики Алтай, такой порядок назначения распространяется и на руководителей органов исполнительной власти, традиционно не включаемых в состав правительства, Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай не только не может самостоятельно формировать его, но фактически должен согласовывать вопрос о назначении любых руководителей органов исполнительной власти Республики Алтай. Тем самым, по существу, нарушается баланс законодательной и исполнительной власти. При этом не учитывается, что именно на Главу Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, который получает власть непосредственно от народа путем свободных выборов, возлагается и ответственность перед народом за деятельность и состав правительства.

Таким образом, положение пункта 9 статьи 118 Конституции Республики Алтай, предусматривающее согласие Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай на назначение Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай руководителей органов исполнительной власти Республики Алтай, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статье 10, поскольку во взаимосвязи со статьями 128 и 129 Конституции Республики Алтай предполагает согласие Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай на назначение не только всех членов Правительства Республики Алтай, но и руководителей ведомств Республики Алтай, не входящих в его состав.

Конституцией Республики Алтай может быть определено, назначение каких именно членов Правительства Республики Алтай требует согласия Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. Однако при этом не должен нарушаться баланс законодательной и исполнительной власти, и, следовательно, такой перечень не может включать всех членов правительства, а тем более – не входящих в него руководителей органов исполнительной власти Республики Алтай. Согласие Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай на назначение тех или иных членов Правительства Республики Алтай во всяком случае не означает, что они несут перед ним ответственность.

8.2. В Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года и от 1 февраля 1996 года выражена также правовая позиция, в соответствии с которой субъекты Российской Федерации не вправе в своих конституциях (уставах) закреплять положения о необходимости согласия органов законодательной (пред

ставительной) власти на освобождение от должности должностных лиц органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, поскольку такие положения являются неправомерным вторжением в полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как главы исполнительной власти, несущего ответственность за ее деятельность, и лишают ее возможности действовать в качестве самостоятельной в системе разделения властей в Российской Федерации.

Кроме того, в Конституции Республики Алтай отсутствуют какие-либо механизмы, которые позволяли бы истолковать содержащееся в пункте 9 ее статьи 118 положение о даче согласия на освобождение от должности руководителя органа исполнительной власти Республики Алтай в ином, соответствующем Конституции Российской Федерации смысле, с тем чтобы во взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти обеспечивалась самостоятельность высшего органа исполнительной власти Республики Алтай, как того требует статья 10 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 5 (часть 3), 11 (часть 2) и 77.

Следовательно, положение пункта 9 статьи 118 Конституции Республики Алтай о необходимости согласия Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай на освобождение от должности руководителей органов исполнительной власти Республики Алтай противоречит Конституции Российской Федерации, ее статье 10.

9. Согласно подпункту «и» пункта 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) прекращаются досрочно в случае его отзыва избирателями субъекта Российской Федерации, если такое положение предусмотрено его законодательством. Конституция Республики Алтай предусматривает, что полномочия Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай прекращаются досрочно в случае его отзыва всенародным голосованием (абзац второй статьи 123); основанием для отзыва является утрата доверия избирателей, грубое нарушение Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, федеральных и республиканских законов; отзыв осуществляется в результате выражения ему недоверия избирателями посредством прямого волеизъявления в ходе голосования; порядок отзыва определяется республиканским законом (статья 123.1).

Заявитель считает, что указанные положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Конституции Республики Алтай противоречат предписаниям Конституции Российской Федерации о самостоятельности органов исполнительной власти (статья 10) и о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77, часть 2). По мнению заявителя, поскольку Конституцией Российской Федерации не предусмотрен механизм отзыва Президента Российской Федерации, то не может иметь место и отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти (статья 3, часть 2). Федеральный законодатель, устанавливая в порядке статей 72 (пункт «н» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации общие принципы организации системы органов государственной власти, вправе учредить в отношении избранного всенародным голосованием высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации институт отзыва в качестве одной из форм непосредственной (прямой) демократии.

Институтом отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не затрагиваются закрепленные статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации избирательные права граждан, так как их содержание определяет только процесс и механизмы выборов, а не последующие отношения между этим лицом и избирателями. Не являясь институтом избирательного права, институт отзыва отражает конституционную ответственность высшего должностного лица перед избравшим его народом.

Возможностью отзыва не затрагивается и установленное Конституцией Российской Федерации положение о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77, часть 2), поскольку и для нового высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, который будет избран взамен отозванного, и для лица, временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в период избирательной кампании, решения и указания федеральной исполнительной власти в рамках ее компетенции остаются обязательными.

Таким образом, хотя Конституция Российской Федерации и не содержит положений, предусматривающих отзыв какого-либо долж-

ностного лица, ее нормы не препятствуют возможности введения федеральным законом института отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

При этом, однако, федеральный законодатель должен учитывать вытекающее из статьи 3 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации соотношение форм (институтов) непосредственной демократии. Отзыв как одна из таких форм не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и в конечном счете самой демократии. Следовательно, законодатель, если он вводит институт отзыва, обязан предусмотреть общие принципы механизма отзыва, с тем чтобы не был искажен сам смысл выборов.

В силу этого облегченная процедура отзыва недопустима. В условиях свободных выборов может иметь место избрание соответствующего должностного лица голосами меньшинства от общего числа зарегистрированных избирателей. Без установления дополнительных, более строгих требований к голосованию при отзыве в сравнении с выборами отзыв может быть осуществлен голосами граждан, также составляющих меньшинство, но голосовавших на выборах против избрания данного лица. Во избежание этого законодатель обязан предусмотреть, чтобы голосование по отзыву назначалось лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица, а также чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании.

В силу закрепленных Конституцией Российской Федерации принципов демократического правового государства, в том числе принципов идеологического и политического многообразия, многопартийности (статья 13, части 1, 2 и 3), а также поскольку избираемое посредством всеобщих свободных выборов высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не связано императивным мандатом, основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, т.е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке.

Сама процедура отзыва должна обеспечивать лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, а избирателям – проводить агитацию как за, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее,

равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства отозванного лица, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке.

Без установления четких правовых критериев (оснований) отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, надлежащих процедур его осуществления не достигаются те конституционные цели, для обеспечения которых данный институт может вводиться. В таком случае отзыв утрачивает признаки демократического института, создает предпосылки для недобросовестного его использования в целях, противоречащих принципам народовластия и свободных демократических выборов, и, следовательно, не может быть реализован, как нарушающий предписания Конституции Российской Федерации, в том числе гарантии самостоятельности органов исполнительной власти.

Таким образом, оспариваемые положения подпункта «и» пункта 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также статей 123 и 123.1 Конституции Республики Алтай не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 10, 13 (части 1, 2 и 3) и 32 (часть 2), поскольку не предусматривают необходимость четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, не устанавливают процедурных гарантий, в частности не требуют положительного голосования большинства всех зарегистрированных избирателей субъекта Российской Федерации, что создает возможность произвольного применения данного института, особенно в случаях, когда отзыв связывается с утратой доверия по политическим мотивам.

Институт отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации может быть введен при условии установления надлежащих правовых оснований и процедур, с учетом выявленного в настоящем Постановлении конституционно – правового смысла требований, предъявляемых к этому институту.

10. Согласно пункту 1 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган

государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом. По мнению заявителя, это положение не соответствует статьям 10 и 78 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации относит вопросы установления системы, порядка организации и деятельности, а также формирования федеральных органов исполнительной власти к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «г»). Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (статья 78, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Из названных положений в их взаимосвязи со статьей 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что создание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в том числе порядок назначения их руководителей, относится к полномочиям Российской Федерации и как предмет ее ведения в пределах, требующих законодательного урегулирования, регламентируется федеральными законами, имеющими прямое действие на всей ее территории.

Определяя порядок назначения федеральными органами исполнительной власти должностных лиц территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в том числе их руководителей, федеральный законодатель должен учитывать установленные Конституцией Российской Федерации принципы федеративного устройства и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статьи 5, 71, 72, 73, 76, 77 и 78).

По смыслу статьи 71 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 11, 76, 77 и 78, федеральными конституционными и федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, договорами, соглашениями не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и соответствующие полномочия федеральных органов исполнительной власти. Следовательно, федеральный законодатель не вправе передать в совместное ведение Российской

Федерации и ее субъектов вопрос о назначении на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, которые создаются в рамках одного или нескольких субъектов Российской Федерации для осуществления полномочий по предметам ведения Российской Федерации.

В таких случаях федеральные органы исполнительной власти, действующие в установленной Конституцией Российской Федерации системе разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции принимают решения самостоятельно. Осуществление ими полномочий по предметам ведения Российской Федерации не может зависеть от решения органов власти субъектов Российской Федерации. Иное означало бы перераспределение между Российской Федерацией и ее субъектами установленных Конституцией Российской Федерации предметов федерального ведения (статья 71), что исключается Конституцией Российской Федерации и также прямо запрещено Федеральным законом от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункт 1 статьи 3).

Этим не затрагивается положение статьи 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которому в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Если на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти возлагаются полномочия Российской Федерации по вопросам совместного ведения, то, по смыслу статьи 72 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 5 (часть 3), 11, 76, 77 (часть 2), 78 (части 1 и 2) и 85 (часть 1), федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность согласования с законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, поскольку такие должностные лица призваны обеспечивать разграничение полномочий органов исполнительной власти по предметам совместного ведения на всех уровнях. Этим не затрагиваются

прерогативы Российской Федерации в конечном счете самостоятельно решать данный вопрос при условии использования установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом необходимых согласительных и юрисдикционных процедур.

Соответствующая правовая позиция применительно к вопросу об участии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в утверждении назначения на должность руководителя органа внутренних дел субъекта Российской Федерации была сформулирована в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области.

Таким образом, оспариваемое положение пункта 1 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом, не противоречит Конституции Российской Федерации при условии, что на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти возлагается осуществление полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать содержащиеся в статьях 4 и 162 Конституции Республики Алтай положения о суверенитете Республики Алтай, взаимосвязанные с положениями части первой статьи 1, части первой статьи 6, части первой статьи 20, статей 77 и 114 Конституции Республики Алтай, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 1), 4 (части 1 и 2), 5, 66 (части 1 и 5), 67 (часть 1) и 71 (пункт «б»).

Этим не затрагивается принадлежность Республике Алтай всей полноты государственной власти, которой она – в силу статьи 73

Конституции Российской Федерации – обладает вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Признать положение части первой статьи 16 Конституции Республики Алтай, согласно которому земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай, как допускающее признание за Республикой Алтай права собственности на все природные ресурсы, находящиеся на ее территории, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (части 1 и 2), 9, 15 (часть 1), 36, 72 (пункты «в» и «г» части 1) и 76 (части 2 и 5).

При этом с Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не снимается вытекающая из статей 9, 72 (пункты «в», «д») и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации обязанность в установленном федеральным законом порядке гарантировать использование и обеспечивать охрану земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

3. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (части 1 и 2), 67 (часть 1), 71 (пункты «и» и «м») и 76 (части 1, 2 и 5), положение части второй статьи 10 Конституции Республики Алтай, согласно которому в Республике Алтай не допускается складирование радиоактивных отходов и отравляющих веществ.

4. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение части первой статьи 59 Конституции Республики Алтай, устанавливающее, что родители или заменяющие их лица должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования, поскольку оно предполагает лишь активное содействие со стороны названных лиц в реализации права несовершеннолетних, которые хотят продолжить обучение, на получение такого образования, если Республикой Алтай создаются для этого необходимые условия.

5. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 49 (часть 1), 71 (пункт «о») и 76 (часть 1), положение статьи 126 Конституции Республики Алтай об отрешении Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от должности в случае совершения им умышленного преступления, поскольку оно предусматривает, что совершение Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай умышлен-

ного преступления подтверждается заключением Верховного суда Республики Алтай.

6. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (часть 2), 71 (пункты «г», «о») и 76 (часть 1), положение статьи 154 Конституции Республики Алтай о том, что городской и районный суды Республики Алтай образуются и действуют в том числе в соответствии с законом Республики Алтай.

7. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 10, положение пункта 9 статьи 118 Конституции Республики Алтай о назначении на должность министров, председателей комитетов и руководителей ведомств Республики Алтай Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай с согласия Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, поскольку в силу этого положения такое согласие требуется для назначения на должность руководителей всех органов исполнительной власти Республики Алтай.

Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 10, положение пункта 9 статьи 118 Конституции Республики Алтай об освобождении от должности министров, председателей комитетов и руководителей ведомств Республики Алтай Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай лишь с согласия Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай.

8. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 10, 13 (части 1, 2 и 3) и 32 (часть 2), положения подпункта «и» пункта 1 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также статей 123 и 123.1 Конституции Республики Алтай, поскольку они не предусматривают необходимость четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не устанавливают процедурных гарантий, в частности не требуют положительного голосования большинства всех зарегистрированных избирателей субъекта Российской Федерации, что создает возможность произвольного применения данного института, особенно в случаях, когда отзыв связывается с утратой доверия по политическим мотивам.

Институт отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа го-

сударственной власти субъекта Российской Федерации) может быть введен при условии установления надлежащих правовых оснований и процедур, с учетом выявленного в настоящем Постановлении конституционно-правового смысла требований, предъявляемых к этому институту.

9. Признать положение пункта 1 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом, не противоречащим Конституции Российской Федерации при условии, что на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти возлагается осуществление полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

10. В соответствии с частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» все положения нормативных актов Республики Алтай, которые основаны на признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации положениях Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также положения всех других нормативных актов в Российской Федерации, воспроизводящие или содержащие такие же положения, какие настоящим Постановлением признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене.

11. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

12. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Пос-

тановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и официальных изданиях органов государственной власти Республики Алтай. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 8 июня 2000 г. № 188-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Берга Олега Викторовича на нарушение его конституционных прав и свобод рядом положений федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.В. Витрука, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина О.В. Берга,

установил:

1. 27 октября 1999 года решением окружной избирательной комиссии Левобережного одномандатного избирательного округа города Воронежа О.В. Бергу было отказано в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы в связи с осуществлением им агитационной и благотворительной деятельности до регистрации.

Воронежский областной суд оставил жалобу О.В. Берга на решение окружной избирательной комиссии без удовлетворения, а Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 25 ноября 1999 года отказала в удовлетворении жалобы О.В. Берга на решение Воронежского областного суда, признав его обоснованным.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин О.В. Берг оспаривает конституционность положений статей 2 (абзац четвертый), 45 (пункты 4 и 5) и 47 (пункты 5 и 12) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также статей 8 (пункт 2), 41 (пункт 4), 48 (пункт 8), 60 (пункт 3), 62 (пункты 7 и 8) и 65 (пункт 6) Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», определяющих понятие предвыборной агитации и право на предвыборную агитацию; запрещающих кандидатам и иным указанным в этих статьях лицам и организациям заниматься благотворительной деятельностью в ходе избирательной кампании; устанавливающих основания допуска осуществления рекламы коммерческой и иной деятельности кандидатов и иных лиц и организаций в ходе избирательной кампании и определяющих, что такая реклама осуществляется только из средств соответствующего избирательного фонда; запрещающих зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам использовать иные денежные средства для ведения предвыборной агитации, осуществления других предвыборных мероприятий, кроме средств, поступивших в их избирательные фонды, и предусматривающих, что в случае нарушения данного положения соответствующая избирательная комиссия вправе отменить свое решение о регистрации кандидата (списка кандидатов); устанавливающих, что граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую поддержку деятельности, способствующей выдвижению и избранию зарегистрированного кандидата, федерального списка кандидатов, только через соответствующие избирательные фонды; предусматривающих установление предельных размеров перечисленных в избирательные фонды средств, а также предельных размеров расходования средств избирательных фондов.

Заявитель полагает, что оспариваемые им положения Федеральных законов, рассматриваемые во взаимосвязи, неправомерно ограничивают закрепленные в Конституции Российской Федерации право на получение и распространение информации, свободу массовой информации (статья 29), право на объединение (статья 30), права

участвовать в управлении государственными делами и быть избранным в органы государственной власти (статья 32), а также права на осуществление предпринимательской деятельности (статья 34), на свободный труд (статья 37), на образование (статья 43) Конституции Российской Федерации, поскольку не обусловлены целями ограничения прав и свобод человека и гражданина, предусмотренными статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Из приложенных к жалобе документов следует, что в деле заявителя были применены лишь положения статей 2 (абзац четвертый), 38 (пункт 1) и 45 (пункт 4) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также статей 8 (пункт 2), 41 (пункт 4) и 53 (пункт 1) Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), которые определяют понятие предвыборной агитации и право на предвыборную агитацию, во взаимосвязи с положением о начале предвыборной агитации только со дня регистрации кандидата, а также положения о запрете кандидатам заниматься благотворительной деятельностью в ходе избирательной кампании.

В части, касающейся проверки конституционности других указанных заявителем положений названных Федеральных законов, данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению в силу пункта 2 статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которому жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

3. Согласно статье 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предвыборная агитация есть деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списка кандидатов) или против них. Соответственно определяется и право на предвыборную агитацию в статье 8 (пункт 2) Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Названные Федеральные законы определяют и сроки проведения предвыборной агитации.

Заявитель считает, что этими законоположениями неправомерно широко определяется понятие предвыборной агитации, под которое, по его мнению, подпадает любая публичная деятельность кандидата, ибо она в той или иной степени изменяет мнение избирателей о нем, побуждает голосовать за или против кандидата; тем самым до дня регистрации кандидата ограничивается его право на публичную деятельность.

Однако данное утверждение не вытекает из приведенных положений, которые распространяются не на любую публичную деятельность кандидата, а лишь на имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к участию в выборах, к голосованию за или против конкретных кандидатов. Установление же фактических обстоятельств, позволяющих определить, подпадают ли под понятие предвыборной агитации те или иные конкретные действия и укладываются ли они в установленные законом сроки, в том числе упомянутые в жалобе, относится к компетенции судов общей юрисдикции и (или) иных правоприменителей. Разрешение таких вопросов Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно в силу части третьей статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которой Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

3. Предусмотренный статьей 45 (пункт 4) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьей 41 (пункт 4) Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» запрет в ходе избирательной кампании благотворительной деятельности кандидата, равно как и иных физических и юридических лиц, действующих по просьбе или по поручению кандидата, направлен на защиту прав и законных интересов всех участников избирательного процесса и не нарушает конституционные права и свободы граждан.

Следовательно, и в этой части данная жалоба не может быть признана допустимой, поскольку в соответствии со статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан при условии, что оспариваемым Законом могут быть нарушены конституционные права и свободы заявителя.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Берга Олега Викторовича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми рассмотрение жалобы может быть признано допустимым, и поскольку разрешение поставленного в ней вопроса Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Н.В. Селезнев

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 27 июня 2000 г. № 92-О

по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорь-

кина, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.О. Лучина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса,

установил:

1. Предметом обращения группы депутатов Государственной Думы (представлять которую поручено депутатам Г.И. Тихонову, А.Г. Чехоеву, Г.И. Чуркину) являются положения, содержащиеся в части 2 статьи 1, части 1 статьи 2, части 1 статьи 6, статьях 11 и 52, пунктах «д» и «м» статьи 53, статье 56, пункте «х» части 1 статьи 70, статье 75 и пункте «в» статьи 78 Конституции Республики Адыгея от 10 марта 1995 года, в преамбуле, статьях 1, 3, 5 и 10, части второй статьи 69, статьях 70 и 74 Конституции Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 года, в части второй статьи 1, части первой статьи 4, статье 7, частях первой и третьей статьи 10 Конституции Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 года, в части второй статьи 13 и пункте 15 статьи 73 Конституции Республики Коми от 17 февраля 1994 года, в части 1 статьи 3, части 2 статьи 10, статье 36, части 1 статьи 61 Конституции Республики Северная Осетия – Алания от 12 ноября 1994 года и в статьях 1, 59, 61 и 62 Конституции Республики Татарстан от 6 ноября 1992 года (с последующими изменениями и дополнениями), – о суверенитете (государственном суверенитете) республики как субъекта Российской Федерации, о принадлежности республике высшей (т. е. верховной) власти на своей территории, о том, что народ республики является носителем суверенитета и источником (единственным источником) власти; вытекающие из принципа суверенитета положения о верховенстве, высшей юридической силе конституции республики и ее законов, о праве республики приостанавливать действие правовых актов Российской Федерации на своей территории; о договорном характере статуса республики как субъекта Российской Федерации, о договорном характере вхождения республики в состав Российской Федерации (и, следовательно, пребывания, нахождения в составе Российской Федерации), о статусе республики как субъекта международного права; положения, регулирующие отношения собственности на природные ресурсы, находящиеся на территории республики, порядок владения, пользования и распоряжения ими.

Вопросы, урегулированные оспариваемыми положениями, ранее рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации в деле о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан», в деле о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации и в деле о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

2. Заявители просят проверить, соответствуют ли Конституции Российской Федерации следующие положения:

положения Конституции Республики Адыгея, согласно которым суверенитет Республики Адыгея определяется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Адыгея и Федеративным договором (часть 2 статьи 1); вся власть в Республике Адыгея принадлежит ее многонациональному народу; носителем суверенитета и источником государственной власти в Республике является народ (часть 1 статьи 2);

положения Конституции Республики Башкортостан, согласно которым Конституция Республики Башкортостан принята на основе Декларации о государственном суверенитете Республики Башкортостан (преамбула); Республика Башкортостан есть суверенное демократическое правовое государство; Республика Башкортостан обладает высшей властью на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику, принимает Конституцию Республики Башкортостан и республиканские законы, имеющие верховенство на всей ее территории (статья 1); носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Республике Башкортостан является ее многонациональный народ (часть первая статьи 3); государственный суверенитет Республики Башкортостан есть ее неотъемлемое качественное состояние и распространяется на всю ее территорию в пределах существующих границ (часть вторая статьи 69); отношения Республики Башкортостан с Российской Федерацией являются договорными; входя в состав Российской Федерации на договорной и равноправной основе, Республика Башкортос-

тан сохраняет за собой всю полноту государственной власти на всей территории республики вне пределов прав, добровольно переданных ею Российской Федерации (статья 70);

положения Конституции Республики Ингушетия, согласно которым Республика Ингушетия строит свои отношения с Российской Федерацией на основе договора между Российской Федерацией и суверенной Республикой Ингушетия (часть вторая статьи 1); носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Ингушетия является ее многонациональный народ (часть первая статьи 4); законы и иные нормативно – правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации правомерны на территории Республики Ингушетия, если они не противоречат суверенным правам Республики Ингушетия (часть вторая статьи 7);

положения Конституции Республики Северная Осетия – Алания, согласно которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Северная Осетия – Алания является ее народ (часть 1 статьи 3); Республика Северная Осетия – Алания – суверенное государство, добровольно входящее в состав Российской Федерации (часть 1 статьи 61);

положения Конституции Республики Татарстан, согласно которым Республика Татарстан – суверенное демократическое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики; суверенитет и полномочия государства исходят от народа; государственный суверенитет есть неотъемлемое качественное состояние Республики Татарстан (статья 1); Республика Татарстан самостоятельно определяет свой государственно – правовой статус, решает вопросы политического, экономического, социально – культурного строительства (статья 59); Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения (статья 61).

2.1. Положения о суверенитете (государственном суверенитете) республики как субъекта Российской Федерации во взаимосвязи с положениями о народе республики как носителе этого суверенитета и единственном источнике власти в республике уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Постановлением от 13 марта 1992 года по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года

«О референдуме Татарской ССР», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» положение о государственном суверенитете Республики Татарстан было признано неконституционным; при этом Конституционный Суд Российской Федерации указал, что международное право не допускает использование ссылок на принцип самоопределения для подрыва территориальной целостности и единства суверенного государства и национального единства.

В Постановлении от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации изложил следующую правовую позицию.

Суверенитет Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию, закреплен Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя (статья 4, часть 1). Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является ее многонациональный народ (статья 3, часть 1), который, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов и возрождая суверенную государственность России, принял Конституцию Российской Федерации (преамбула).

Суверенитет, предполагающий, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно – правовой статус.

Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование

двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Содержащееся в Конституции Российской Федерации решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу преамбулы, статей 3, 4, 5, 15 (часть 1), 65 (часть 1), 66 и 71 (пункт «б») Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства – даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.

Конституция Российской Федерации, определяя в статье 5 (части 1 и 4) статус перечисленных в статье 65 (часть 1) республик как субъектов Российской Федерации, исходит из относящегося к основам конституционного строя Российской Федерации и, следовательно, к основам конституционного строя республик принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Признание же за республиками суверенитета, при том что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством.

Следовательно, использование в статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика (государство)» не означает – в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 года – признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера.

Признание Конституцией Российской Федерации суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в конституционных принципах государственной целостности и единства систе-

мы государственной власти (статья 5, часть 3), верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов (статья 4, часть 2; статья 15, часть 1, и статья 67, часть 1).

Исходя из этих конституционных принципов все правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, в том числе конституции республик, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Законы же и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, подлежат применению лишь в части, ей не противоречащей, что прямо предусмотрено пунктом 2 раздела второго «Заключительные и переходные положения». Пунктом 1 того же раздела закреплён также приоритет положений Конституции Российской Федерации перед положениями Федеративного договора – Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Приоритет положений Конституции Российской Федерации имеет место при определении как статуса субъектов Российской Федерации, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Следовательно, содержащееся в статье 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации положение о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, предполагает, что все указанные договоры должны соответствовать Конституции Российской Федерации, и потому любое допускаявшееся ими ограничение либо разделение суверенитета Российской Федерации исключается.

Как следует из преамбулы, статьи 3 (часть 3) и пункта 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, принятая всенародным голосованием Конституция Российской Федерации как таковая является актом высшего непосредственного выражения власти многонационального русского народа в целом. Поэтому положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции Российской Федерации.

Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации сохраняет свою силу.

2.2. Постановлением от 7 июня 2000 года положения Конституции Республики Алтай о суверенитете республики, взаимосвязанные с положениями о народе республики как носителе этого суверенитета и единственном источнике государственной власти в республике, признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 1), 4 (части 1 и 2), 5, 66 (части 1 и 5), 71 (пункт «б»).

Оспариваемые положения Конституции Республики Адыгея (часть 2 статьи 1, часть 1 статьи 2), Конституции Республики Башкортостан (преамбула, статья 1, часть первая статьи 3, часть вторая статьи 69, статья 70), Конституции Республики Ингушетия (часть вторая статьи 1, часть первая статьи 4, часть вторая статьи 7), Конституции Республики Северная Осетия – Алания (часть 1 статьи 3, часть 1 статьи 61) и Конституции Республики Татарстан (статьи 1, 59 и 61), закрепляющие суверенитет (государственный суверенитет) республики как субъекта Российской Федерации, принадлежность республике высшей (т. е. верховной) власти на своей территории, а также положения о том, что народ республики является носителем суверенитета и источником (единственным источником) власти в республике, поскольку этим исключается, что таким источником является многонациональный народ Российской Федерации, – по своей сути являются такими же положениями, какие Постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 года и от 7 июня 2000 года уже были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, и следовательно, они также являются не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 1), 4 (части 1 и 2), 5, 66 (части 1 и 5) и 71 (пункт «б»).

3. В запросе оспаривается также конституционность основанных на принципе суверенитета положений, а именно:

положений Конституции Республики Адыгея, согласно которым Конституция Республики Адыгея имеет прямое действие на территории Республики и обладает высшей юридической силой, за исключением вопросов, добровольно переданных ею в ведение Российской Федерации, а также вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и Республики Адыгея в соответствии с Федеративным договором и Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 6); Республика Адыгея добровольно входит в состав Российской Федерации и строит с ней отношения на основе Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Адыгея, Федеративного договора и соглашений (статья 52); законы Республики Адыгея по вопросам, отнесенным к ее ведению, обладают верховенством на ее территории; Республика Адыгея вправе приостановить на своей территории действие законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации до решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они изданы вне пределов ведения Российской Федерации или ее совместного ведения с Республикой Адыгея и противоречат Конституции Республики Адыгея и Конституции Российской Федерации, нарушают Федеративный договор (статья 56);

положения Конституции Республики Башкортостан, согласно которым Конституция Республики Башкортостан и республиканские законы имеют верховенство на всей ее территории (статья 1); государственная власть в Республике Башкортостан осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Башкортостан и принятым на ее основе законодательством (часть вторая статьи 3); Республика Башкортостан является самостоятельным субъектом обновленной Российской Федерации; Республика Башкортостан входит в состав Российской Федерации на добровольной и равноправной основе; отношения Республики Башкортостан и Российской Федерации определяются Договором об основах межгосударственных отношений Российской Федерации и Республики Башкортостан, другими двусторонними договорами и соглашениями (статья 5);

положения Конституции Республики Ингушетия, согласно которым Конституция Республики Ингушетия имеет высшую юридическую силу, а ее нормы – прямое действие на всей территории Республики Ингушетия; законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации правомерны на территории Республики Ингушетия, если

они не противоречат суверенным правам Республики Ингушетия (статья 7);

положение Конституции Республики Коми, согласно которому Государственный Совет Республики Коми приостанавливает действие на территории Республики Коми законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, ущемляющих интересы Республики Коми, с одновременным обращением в Конституционный Суд Российской Федерации (пункт 15 статьи 73);

положение Конституции Республики Северная Осетия – Алания, согласно которому Республика Северная Осетия – Алания – суверенное государство, добровольно входящее в состав Российской Федерации (часть 1 статьи 61);

положение Конституции Республики Татарстан, согласно которому законы Республики Татарстан обладают верховенством на всей ее территории, если они не противоречат международным обязательствам Республики Татарстан (статья 59).

Кроме того, в запросе оспаривается конституционность положений, которыми республике, как суверенному государству, придается статус субъекта международного права, а именно:

положений Конституции Республики Адыгея, согласно которым Республика Адыгея, входя в мировое сообщество, вправе выступать самостоятельным участником международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими государствами (статья 11), представлять в международных организациях (пункт «д» статьи 53), устанавливать принципы и основы внутренней и внешней политики (пункт «х» части 1 статьи 70), заключать межгосударственные договоры с иностранными государствами (пункт «в» статьи 78); Президент Республики Адыгея выступает гарантом принятых ею международных обязательств и представляет ее в международных отношениях (статья 75);

положений Конституции Республики Башкортостан, согласно которым Республика Башкортостан является самостоятельным участником международных и внешнеэкономических отношений и связей, кроме тех, которые добровольно переданы по Договору в ведение Российской Федерации; Республика Башкортостан вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры и обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами; участвует в деятельности международных организаций (статья 74);

положений Конституции Республики Татарстан, согласно которым Республика Татарстан в качестве суверенного государства,

субъекта международного права, ассоциированного с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права (статьи 61 и 62).

3.1. Названные положения, устанавливающие конституционно-правовой статус республики, предметы ее ведения и полномочия, по своей сути основаны на принципе суверенитета республики, являются его логическим следствием, конкретизируют закрепляющие этот принцип положения и находятся с ними в нормативном системном единстве.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июня 2000 года, наличие в конституции республики таких положений, по существу, означает «отрицание права многонационального народа России конституировать статус республик как субъектов Российской Федерации, которое вытекает из статей 3, 4, 5 и 66 (часть 1) Конституции Российской Федерации и не допускает изменения статуса республики ее конституцией, и является нарушением относящегося к основам конституционного строя Российской Федерации принципа верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов (статья 4, часть 2; статья 15, часть 1, и статья 67, часть 1)».

Из этого следует, что принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов как выражение суверенитета Российской Федерации, распространяющегося на всю ее территорию, означает, в частности, что субъект Российской Федерации не может изменять установленные Конституцией Российской Федерации приоритеты действия законов и иных федеральных нормативных правовых актов, ограничивать их применение, приостанавливать их действие, вводить какие-либо связанные с действием этих актов процедуры и механизмы разрешения коллизий, правовых споров, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Статья 66 (часть 5) Конституции Российской Федерации предусматривает, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее

субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. Однако, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, «из этого не следует, что он не устанавливается самой Конституцией Российской Федерации: именно Конституция Российской Федерации является актом, определяющим такой статус, а любое соглашение Российской Федерации и ее субъекта (т. е. между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов), а также федеральный конституционный закон по своей юридической силе не могут быть выше Конституции Российской Федерации, что вытекает из ее статей 4, 5 и 15, а также пункта 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения».

В соответствии с правовой позицией, выраженной в Постановлении от 7 июня 2000 года, закрепление в конституции республики принципа суверенитета и установление вытекающих из этого принципа конституционно – правового статуса республики, предметов ее ведения и полномочий означает, что «суверенитет самой Российской Федерации, ее конституционно – правовой статус, федеративное устройство и полномочия, по существу, рассматриваются республикой как производные от суверенитета, провозглашаемого тем или иным субъектом Российской Федерации. Однако это нельзя признать допустимым, поскольку тем самым ограничивались бы суверенитет Российской Федерации, верховенство Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации и создавалась бы возможность одностороннего изменения республикой установленных Конституцией Российской Федерации федеративного устройства, принципа равноправия республик с иными субъектами Российской Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов».

Как указано в Постановлении от 7 июня 2000 года, «Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа – носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в его настоящем федеративном устройстве».

Отсюда следует, что признание неконституционными положений о суверенитете республик влечет за собой и вывод о неконституционности положений о договорном характере статуса республик как субъектов в составе Российской Федерации, поскольку такой характер статуса обусловлен волеизъявлением республик как одним из проявлений их суверенитета и возможен только на договорных началах, основанных на равенстве сторон.

Отсутствие у субъектов Российской Федерации, в том числе у республик, суверенитета подтверждается и положениями статей 15 (часть 4) и 79 Конституции Российской Федерации, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором. Следовательно, республика не может быть субъектом международного права в качестве суверенного государства и участником соответствующих межгосударственных отношений, не может заключать договоры международно-правового характера.

Ранее аналогичная правовая позиция, сохраняющая свою силу, была выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 13 марта 1992 года: провозглашенное в нормативных правовых актах Республики Татарстан положение о том, что Республика Татарстан является субъектом международного права и строит свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров, признано неконституционным, поскольку такое положение, по существу, означает, что Республика Татарстан не состоит в Российской Федерации, и потому несовместимо с конституционно-правовым статусом Республики Татарстан как субъекта в составе Российской Федерации.

3.2. Признанием принципа суверенитета республики не соответствующим Конституции Российской Федерации предопределяется и вывод о неконституционности положений, закрепляющих конституционно-правовой статус республики, предметы ведения и полномочия, которые непосредственно основаны на этом принципе, конкретизируют его, наполняют его определенным содержанием, в результате – составляют с ним единое системное целое, чем усугубляется негативное, неконституционное значение положений о суверенитете республик.

Таким образом, непосредственно вытекающие из принципа суверенитета положения Конституции Республики Адыгея (часть 1 ста-

ть 6, статьи 11 и 52, пункт «д» статьи 53, статья 56, пункт «х» части 1 статьи 70, статья 75, пункт «в» статьи 78), Конституции Республики Башкортостан (часть вторая статьи 1, часть вторая статьи 3, статьи 5 и 74), Конституции Республики Ингушетия (статья 7), Конституции Республики Коми (пункт 15 статьи 73), Конституции Республики Северная Осетия – Алания (часть 1 статьи 61) и Конституции Республики Татарстан (статьи 59, 61 и 62) – о верховенстве, высшей юридической силе конституции республики и ее законов, о праве республики приостанавливать действие правовых актов Российской Федерации на территории республики, о договорном характере статуса республики в составе Российской Федерации, о договорном характере вхождения (и, следовательно, пребывания, нахождения) республики в состав Российской Федерации, о статусе республики как субъекта международного права – по своей сути являются такими же, какие ранее уже были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, и следовательно, эти положения также являются не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 1), 4 (части 1 и 2), 5, 66 (части 1 и 5), 71 (пункт «б»).

3.3. Из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года и настоящего Определения следует, что выводом о несоответствии Конституции Российской Федерации положений, закрепляющих и конкретизирующих принцип суверенитета республик, не затрагивается принадлежность республике всей полноты государственной власти, которой она – в силу статей 5 (часть 3), 73 и 76 (часть 4) Конституции Российской Федерации – обладает вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; равным образом не затрагивается и высшая юридическая сила конституции республики по вопросам, которые в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации относятся к ее ведению как субъекта Российской Федерации.

При этом, по смыслу статей 3, 4, 5, 11, 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации, наделение республики всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также признание высшей юридической силы конституции республики по вопросам ее ведения как субъекта Российской Федерации, не означает, что республика тем самым признается суверенным государством, поскольку и то и другое проистекает не из суверенного волеизъявления республик, выра-

женного в их конституциях либо договоре, а из Конституции Российской Федерации как высшего нормативно-правового акта суверенной власти всего многонационального народа России.

Вместе с тем республика, как следует из статей 72 (пункт «о» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, может осуществлять международные и внешнеэкономические связи при условии, что они не затрагивают предусмотренные ее статьей 71 (пункты «к», «л», «м», «н») полномочия и прерогативы Российской Федерации как суверенного государства и что координация таких связей определяется федеральным законом и принимаемыми на его основе законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации. Исходя из этого, Федеральным законом от 4 января 1999 года «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» установлено, что субъекты Российской Федерации обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели.

4. Заявители просят также проверить, соответствуют ли Конституции Российской Федерации следующие положения:

положение Конституции Республики Адыгея, согласно которому в ведении Республики Адыгея находится установление отношений собственности на природные ресурсы (пункт «м» статьи 53);

положение Конституции Республики Башкортостан, согласно которому земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории Республики Башкортостан являются достоянием (собственностью) ее многонационального народа (часть первая статьи 10);

положение Конституции Республики Ингушетия, согласно которому земля, ее недра, другие природные ресурсы на территории Республики Ингушетия являются ее собственностью (часть первая статьи 10).

Кроме того, в запросе оспариваются положение Конституции Республики Адыгея, согласно которому в ведении Республики Адыгея находятся установление порядка владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесами и водами, охрана окружающей среды (пункт «м» статьи 53);

положения Конституции Республики Башкортостан, согласно которым вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, природными богатствами, другими ресурсами регулиру-

ются законодательством Республики Башкортостан; соглашения с федеральными органами власти Российской Федерации по этим вопросам заключаются на добровольной основе (часть вторая и третья статьи 10);

положение Конституции Республики Ингушетия, согласно которому земельные отношения в Ингушетии регулируются республиканским законодательством (часть третья статьи 10);

положение Конституции Республики Коми, согласно которому земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иной формах собственности в порядке и на условиях, предусмотренных законами Республики Коми (часть вторая статьи 13);

положения Конституции Республики Северная Осетия – Алания, согласно которым земля и другие природные ресурсы могут находиться в государственной, муниципальной, коллективной и иных формах собственности в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством Республики Северная Осетия – Алания (часть 2 статьи 10); граждане и их объединения вправе владеть, пользоваться и распоряжаться землей, ее недрами и другими природными ресурсами в соответствии с законом Республики Северная Осетия – Алания (статья 36).

4.1. Вопросы собственности на землю и другие природные ресурсы в Российской Федерации, порядка ее разграничения и регулирования уже исследовались Конституционным Судом Российской Федерации. В Постановлениях от 9 января 1998 года по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации и от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации выразил следующую правовую позицию.

В соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1); земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2). Согласно статье 36 Конституции Российской Федерации граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (часть 1); владение, пользование и распоряжение землей и другими природны-

ми ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (часть 2); условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (часть 3).

Из приведенных конституционных норм следует, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т. е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Поэтому с Российской Федерации и ее субъектов не снимается вытекающая из статьи 9 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 и 72 обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы.

Конституция Российской Федерации относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, лесное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «в», «г», «д», «к» части 1); по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, на основе которых может также осуществляться разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, при этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить соответствующим федеральным законам (статья 76, части 2 и 5).

В частности, лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов, представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим; осуществляемые же в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как сфере совместного ведения полномочия

Российской Федерации и ее субъектов распределены Лесным кодексом Российской Федерации на основе положений статей 72 (пункты «в», «г», «д», «к» части 1) Конституции Российской Федерации таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам разграничения государственной собственности. Сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года «О недрах» (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами от 3 марта 1995 года, от 10 февраля 1999 года и от 2 января 2000 года) и Федеральным законом от 24 апреля 1995 года «О животном мире».

Следовательно, субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

Наличие в конституции республики наряду с положениями о суверенитете положений о том, что природные ресурсы находятся в собственности республики, и о том, что порядок владения, пользования и распоряжения природными ресурсами устанавливается законами республики, означает, что все природные ресурсы, в том числе земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные ресурсы, на территории соответствующей республики объявлены достоянием (собственностью) именно республики, которая, провозглашая себя суверенным государством, полагает, что она вправе определять, находятся ли природные ресурсы в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, основания и пределы права на которую устанавливаются законами республики.

Тем самым закрепляется, что республике изначально принадлежит право собственности на все природные богатства на ее территории, а право на разграничение собственности в отношении природных ресурсов и право на установление других, кроме государственной, форм собственности на них рассматриваются как производные от права республики в качестве собственника.

По существу, такие положения воспроизводят пункт 3 статьи III Федеративного договора – Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, которым

было предусмотрено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик, и что статус федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

Между тем с принятием Конституции Российской Федерации указанные положения Федеративного договора и основанные на них соглашения могут применяться лишь с учетом требований Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 4 (часть 2) и 15 (часть 1), а также части четвертой пункта 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения», закрепляющих высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации. Это означает, что право собственности на природные ресурсы, как и ее разграничение должны устанавливаться в соответствии со статьями 9, 11 (часть 3), 36, 72 (пункты «в», «г», «д», «к» части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, имеющими верховенство, высшую юридическую силу, прямое действие и применяющимися на всей территории Российской Федерации, а не на основе Федеративного договора, в котором данный вопрос решен по-иному.

Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации сохраняет свою силу.

4.2. Исходя из изложенной правовой позиции, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июня 2000 года признал положение Конституции Республики Алтай о том, что земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) республики, как допускающие признание за республикой права собственности на все природные ресурсы, находящиеся на ее территории, ограничивает суверенитет Российской Федерации и нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и потому не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (части 1 и 2), 9, 15 (часть 1), 36, 72 (пункты «в», «г» части 1) и 76 (части 2 и 5).

По сути такие же положения Конституции Республики Адыгея (пункт «м» статьи 53), Конституции Республики Башкортостан (часть первая статьи 10) и Конституции Республики Ингушетия (часть первая статьи 10), закрепляющие собственность республики на природ-

ные ресурсы, равно как и положения, относящие к ведению республики (а не к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов) установление отношений собственности на природные ресурсы, также ограничивают суверенитет Российской Федерации и нарушают установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (статья 4, части 1 и 2; статья 9; статья 15, часть 1; статья 36; статья 72, пункты «в», «г» части 1; статья 76, части 2 и 5).

Кроме того, из изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года правовой позиции, в соответствии с которой недопустимо отнесение к ведению республики как субъекта Российской Федерации земельного законодательства, вопросов владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, а также охраны окружающей среды, следует, что положения Конституции Республики Адыгея (пункт «м» статьи 53), Конституции Республики Башкортостан (части вторая и третья статьи 10), Конституции Республики Ингушетия (часть третья статьи 10), Конституции Республики Коми (часть вторая статьи 13), Конституции Республики Северная Осетия – Алания (часть 2 статьи 10 и статья 36) о том, что порядок владения, пользования и распоряжения природными ресурсами устанавливается законами республики, нарушают Конституцию Российской Федерации, ее статью 72 (пункты «в», «д», «к» части 1), относящую регулирование этих вопросов не к ведению республики, а к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а также положения статьи 76 (части 2 и 5) о том, что по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, на основе которых может также осуществляться разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить соответствующим федеральным законам.

5. Таким образом, оспариваемые в запросе положения Конституции Республики Адыгея, Конституции Республики Башкортостан, Конституции Республики Ингушетия, Конституции Республики Коми, Конституции Республики Северная Осетия – Алания и Конституции Республики Татарстан по сути являются такими же, как положения, признанные в Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 года, от 9 января 1998 года и от 7 июня 2000 года не соответствующими Конституции Российской Федерации.

По смыслу статьи 125 (пункт «б» части 2 и часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений пункта 3 части первой статьи 43, частей второй и третьей статьи 79, статей 85 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в их взаимосвязи, Конституционный Суд Российской Федерации, придя к выводу о том, что в обращении оспариваются такие же нормативные положения, какие ранее были признаны им не соответствующими Конституции Российской Федерации, своим решением в форме определения подтверждает, что эти положения также являются не соответствующими Конституции Российской Федерации и как таковые не могут иметь юридической силы, а потому дальнейшее производство по запросу прекращает.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 15 (части 1, 2 и 3), 72 (пункт «а» части 1), 76 и 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, а также статьей 6, пунктом 3 части первой статьи 43, частями первой и четвертой статьи 71, частями первой, второй и третьей статьи 79 и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Положения Конституции Республики Адыгея, согласно которым суверенитет Республики Адыгея определяется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Адыгея и Федеративным договором (часть 2 статьи 1); вся власть в Республике Адыгея принадлежит ее многонациональному народу; носителем суверенитета и источником государственной власти в Республике является народ (часть 1 статьи 2);

положения Конституции Республики Башкортостан, согласно которым Конституция Республики Башкортостан принята на основе Декларации о государственном суверенитете Республики Башкортостан (преамбула); Республика Башкортостан есть суверенное демократическое правовое государство; Республика Башкортостан обладает высшей властью на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику, принимает Конституцию Республики Башкортостан и республиканские законы, имеющие верховенство на всей ее территории (статья 1); носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Республике Башкортостан является ее многонациональный народ (часть первая статьи 3); государственный суверенитет Республики Башкортостан

есть ее неотъемлемое качественное состояние и распространяется на всю ее территорию в пределах существующих границ (часть вторая статьи 69); отношения Республики Башкортостан с Российской Федерацией являются договорными; входя в состав Российской Федерации на договорной и равноправной основе, Республика Башкортостан сохраняет за собой всю полноту государственной власти на всей территории республики вне пределов прав, добровольно переданных ею Российской Федерации (статья 70);

положения Конституции Республики Ингушетия, согласно которым Республика Ингушетия строит свои отношения с Российской Федерацией на основе договора между Российской Федерацией и суверенной Республикой Ингушетия (часть вторая статьи 1); носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Ингушетия является ее многонациональный народ (часть первая статьи 4); законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации правомерны на территории Республики Ингушетия, если они не противоречат суверенным правам Республики Ингушетия (часть вторая статьи 7);

положения Конституции Республики Северная Осетия – Алания, согласно которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Северная Осетия – Алания является ее народ (часть 1 статьи 3); Республика Северная Осетия – Алания – суверенное государство, добровольно входящее в состав Российской Федерации (часть 1 статьи 61);

положения Конституции Республики Татарстан, согласно которым Республика Татарстан – суверенное демократическое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики; суверенитет и полномочия государства исходят от народа; государственный суверенитет есть неотъемлемое качественное состояние Республики Татарстан (статья 1); Республика Татарстан самостоятельно определяет свой государственно-правовой статус, решает вопросы политического, экономического, социально-культурного строительства (статья 59); Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения (статья 61),

поскольку названные положения закрепляют суверенитет (государственный суверенитет) республики, принадлежность республике высшей (т. е. верховной) власти на своей территории, а также, устанавливая, что народ республики является носителем суверени-

тета и источником (единственным источником) власти в республике, исключают тем самым, что таким источником является многонациональный народ Российской Федерации, утрачивают силу и не подлежат применению судами, другими органами и должностными лицами, как не соответствующие Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 1), 4 (части 1 и 2), 5, 66 (части 1 и 5), 71 (пункт «б»).

2. Положения Конституции Республики Адыгея, согласно которым Конституция Республики Адыгея имеет прямое действие на территории Республики и обладает высшей юридической силой, за исключением вопросов, добровольно переданных ею в ведение Российской Федерации, а также вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и Республики Адыгея в соответствии с Федеративным договором и Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 6); Республика Адыгея добровольно входит в состав Российской Федерации и строит с ней отношения на основе Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Адыгея, Федеративного договора и соглашений (статья 52); законы Республики Адыгея по вопросам, отнесенным к ее ведению, обладают верховенством на ее территории; Республика Адыгея вправе приостановить на своей территории действие законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации до решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они изданы вне пределов ведения Российской Федерации или ее совместного ведения с Республикой Адыгея и противоречат Конституции Республики Адыгея и Конституции Российской Федерации, нарушают Федеративный договор (статья 56);

положения Конституции Республики Башкортостан, согласно которым Конституция Республики Башкортостан и республиканские законы имеют верховенство на всей ее территории (часть вторая статьи 1); государственная власть в Республике Башкортостан осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Башкортостан и принятым на ее основе законодательством (часть вторая статьи 3); Республика Башкортостан является самостоятельным субъектом обновленной Российской Федерации; Республика Башкортостан входит в состав Российской Федерации на добровольной и равноправной основе; отношения Республики Башкортостан и Российской Федерации определяются Договором об основах межгосударственных отношений Российской Федерации и Республики Башкортостан, другими двусторонними договорами и соглашениями (статья 5);

положения Конституции Республики Ингушетия, согласно которым Конституция Республики Ингушетия имеет высшую юридическую силу, а ее нормы – прямое действие на всей территории Республики Ингушетия; законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации правомерны на территории Республики Ингушетия, если они не противоречат суверенным правам Республики Ингушетия (статья 7);

положение Конституции Республики Коми, согласно которому Государственный Совет Республики Коми приостанавливает действие на территории Республики Коми законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, ущемляющих интересы Республики Коми, с одновременным обращением в Конституционный Суд Российской Федерации (пункт 15 статьи 73);

положение Конституции Республики Северная Осетия – Алания, согласно которому Республика Северная Осетия – Алания – суверенное государство, добровольно входящее в состав Российской Федерации (часть 1 статьи 61);

положение Конституции Республики Татарстан, согласно которому законы Республики Татарстан обладают верховенством на всей ее территории, если они не противоречат международным обязательствам Республики Татарстан (статья 59),

поскольку названные положения, закрепляя верховенство, высшую юридическую силу конституции республики и ее законов, право республики приостанавливать действие правовых актов Российской Федерации на территории республики и предусматривая договорный характер статуса республики как субъекта в составе Российской Федерации, непосредственно основаны на положении о суверенитете республики, из него вытекают и его конкретизируют, утрачивают силу и не подлежат применению судами, другими органами и должностными лицами, как не соответствующие Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 1), 4 (части 1 и 2), 5, 66 (части 1 и 5) и 71 (пункт «б»).

3. Положения Конституции Республики Адыгея, согласно которым Республика Адыгея, входя в мировое сообщество, вправе выступать самостоятельным участником международных и экономических связей, соглашений с другими государствами (статья 11), представлять в международных организациях (пункт «д» статьи 53), заключать межгосударственные договоры с иностранными государствами (пункт «х» части 1 статьи 70); Президент Республики Ады-

гея выступает гарантом принятых ею международных обязательств и представляет ее в международных отношениях (статья 75 и пункт «в» статьи 78);

положения Конституции Республики Башкортостан, согласно которым Республика Башкортостан является самостоятельным участником международных и внешнеэкономических отношений и связей, кроме тех, которые добровольно переданы по Договору в ведение Российской Федерации; Республика Башкортостан вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры и обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами; участвует в деятельности международных организаций (статья 74);

положения Конституции Республики Татарстан, согласно которым Республика Татарстан в качестве суверенного государства, субъекта международного права, ассоциированного с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения, вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права (статьи 61 и 62),

поскольку названные положения придают республике статус субъекта международного права в качестве суверенного государства и непосредственно основаны на положении о суверенитете республики, из него вытекают и его конкретизируют, утрачивают силу и не подлежат применению судами, другими органами и должностными лицами, как не соответствующие Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 1), 4 (части 1 и 2), 5, 66 (части 1 и 5) и 71 (пункт «б»).

Этим не затрагивается право республик в соответствии со статьями 72 (пункт «о» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации осуществлять международные и внешнеэкономические связи, при условии, что такие связи не затрагивают полномочия и прерогативы Российской Федерации как суверенного государства, предусмотренные статьей 71 (пункты «к», «л», «м», «н»), и что их координация определяется федеральным законом и принимаемыми на его основе законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации.

4. Признанием указанных в пунктах 1, 2 и 3 резолютивной части настоящего Определения положений утрачивающими силу и не

подлежащими применению не затрагивается принадлежность республике всей полноты государственной власти, которой она – в силу статей 5 (часть 3), 73 и 76 (часть 4) Конституции Российской Федерации – обладает вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; равным образом не затрагивается и высшая юридическая сила конституции республики по вопросам, которые в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации относятся к ведению субъектов Российской Федерации.

Этим не затрагивается также право республик в соответствии со статьями 72 (пункт «о» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации осуществлять международные и внешнеэкономические связи, при условии, что такие связи не вторгаются в полномочия и прерогативы Российской Федерации как суверенного государства, предусмотренные статьей 71 (пункты «к», «л», «м», «н»), и что их координация определяется федеральным законом и принимаемыми на его основе законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации.

5. Положение Конституции Республики Адыгея, согласно которому в ведении Республики Адыгея находится установление отношений собственности на природные ресурсы (пункт «м» статьи 53);

положение Конституции Республики Башкортостан, согласно которому земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории Республики Башкортостан являются достоянием (собственностью) ее многонационального народа (часть первая статьи 10);

положение Конституции Республики Ингушетия, согласно которому земля, ее недра, другие природные ресурсы на территории Республики Ингушетия являются ее собственностью (часть первая статьи 10),

поскольку названные положения, закрепляя собственность республики на природные ресурсы, а также относя к ведению республики (а не к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) установление отношений собственности на природные ресурсы, ограничивают тем самым суверенитет Российской Федерации и нарушают установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утрачивают силу и не подлежат применению судами, другими органа-

ми и должностными лицами, как не соответствующие Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (части 1 и 2), 9, 15 (часть 1), 36, 72 (пункты «в», «г» части 1) и 76 (части 2 и 5).

Положение Конституции Республики Адыгея о том, что в ведении Республики Адыгея находится установление порядка владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесами и водами, охраны окружающей среды (пункт «м» статьи 53);

положения Конституции Республики Башкортостан, согласно которым вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, природными богатствами, другими ресурсами регулируются законодательством Республики Башкортостан; соглашения с федеральными органами власти Российской Федерации по этим вопросам заключаются на добровольной основе (часть вторая и третья статьи 10);

положение Конституции Республики Ингушетия, согласно которому земельные отношения в Ингушетии регулируются республиканским законодательством (часть третья статьи 10);

положение Конституции Республики Коми, согласно которому земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иной формах собственности в порядке и на условиях, предусмотренных законами Республики Коми (часть вторая статьи 13);

положения Конституции Республики Северная Осетия – Алания, согласно которым земля и другие природные ресурсы могут находиться в государственной, муниципальной, коллективной и иных формах собственности в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством Республики Северная Осетия – Алания (часть 2 статьи 10); граждане и их объединения вправе владеть, пользоваться и распоряжаться землей, ее недрами и другими природными ресурсами в соответствии с законом Республики Северная Осетия – Алания (статья 36),

поскольку названные положения, относя к ведению республики (а не к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) земельное законодательство, определение порядка и условий владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесами, водами и другими природными ресурсами, охрану окружающей среды, нарушают установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утрачивают силу и не подлежат применению судами, другими органа-

ми и должностными лицами, как не соответствующие Конституции Российской Федерации, ее статьям 72 (пункты «в», «д», «к» части 1) и 76 (части 2 и 5).

При этом с Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не снимается вытекающая из статей 9, 72 (пункты «в», «д» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации обязанность в установленном федеральным законом порядке гарантировать использование и обеспечивать охрану земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

6. Положения нормативных актов Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан, основанные на положениях, которые настоящим Определением как не соответствующие Конституции Российской Федерации признаны утрачивающими силу и не подлежащими применению, либо воспроизводящие их или содержащие такие же положения, также не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

7. Дальнейшее производство по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан прекратить.

8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

9. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете», официальных изданиях органов государственной власти Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Татарстан, а также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина по определению Конституционного Суда Российской Федерации по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан

Поскольку я не согласен с принятием Конституционным Судом Российской Федерации решения по указанному запросу в виде Определения, на основании части первой статьи 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» излагаю свое особое мнение.

Статья 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» относит предварительное изучение обращения к обязательным стадиям производства в Конституционном Суде. Запрос депутатов Государственной Думы прошел эту стадию, по итогам которой Конституционный Суд мог либо принять его к рассмотрению с последующим вынесением постановления, либо отказать в этом в определении по основаниям, предусмотренным в статье 43 названного Закона.

Закрепление Законом (статья 71) разных видов решений Конституционного Суда – постановлений, заключений, определений – не случайно. Они обладают значительными особенностями, что должно учитываться при осуществлении конституционного судопроизводства.

В отличие от постановлений Конституционного Суда его определения относятся к «иным» решениям и не являются итоговыми решениями, которые принимаются по существу любого из вопросов, перечисленных в пунктах 1, 2, 3 и 4 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (статья 71 Закона). Определения Конституционного Суда подписываются не всеми судьями, участвовавшими в голосовании (часть вторая статьи 75 Закона), а только Председателем и судьей – секретарем Конституционного Суда либо замещающими их судьями; могут не направляться органам и лицам, указанным в статье 75 Закона; не подлежат опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти (статья 78 Закона), если иное не указано

в самом определении. Закон дифференцирует требования, предъявляемые к решениям Конституционного Суда Российской Федерации: одни из них являются общими (части 1 и 2 статьи 74), другие обращены либо к постановлениям и заключениям (части 3 и 4 статьи 74), либо к определениям (часть 5 статьи 74).

Зафиксированные Законом особенности юридической природы определений как преимущественно процессуальных актов указывают на то, что ими не могут осуществляться предусмотренные статьей 3 Закона полномочия Конституционного Суда. Определения не должны дословно дублировать правовые позиции, содержащиеся в ранее принятых им постановлениях, тем самым как бы подтверждая их. Определение по обращениям не должно превращаться и в разъяснение постановления Конституционного Суда, так как для этого необходимо ходатайство, предусмотренное Законом (статья 83).

Приняв рассматриваемое «развернутое определение с позитивным содержанием», Конституционный Суд существенно отступил от этих требований.

Во-первых, Конституционный Суд без необходимости воспроизвел положения мотивировочных частей своих сохраняющих силу Постановлений от 13 марта 1992 года, от 9 января 1998 года и от 7 июня 2000 года. Они содержатся в абзаце втором пункта 1, пунктах 2, 2.1, абзаце первом пункта 2.2, абзацах втором – восьмом пункта 3.1, абзаце первом пункта 3.2, абзаце втором пункта 3.3, пункте 4.1, абзаце первом пункта 4.2 Определения. Такое воспроизведение не может усилить уже выраженные в постановлениях правовые позиции Конституционного Суда и лишь усложняет понимание и применение его нового решения по аналогичному предмету.

Во-вторых, Конституционный Суд в абзаце первом пункта 3.3 мотивировочной части Определения фактически сделал вывод о несоответствии Конституции Российской Федерации положений, закрепляющих и конкретизирующих принцип суверенитета республик, который следует не только из его ранее принятого постановления, но и из «настоящего Определения». Следовательно, Конституционный Суд допускает, что признание отдельных положений нормативных актов конституционными или неконституционными может быть осуществлено его определением. Между тем для такого признания (статья 87 Закона) требуется принятие итогового решения Конституционного Суда.

В-третьих, Конституционный Суд в абзаце третьем пункта 4.2 мотивировочной части Определения фактически разъяснил свою

правовую позицию, выраженную им в Постановлении от 7 июня 2000 года, что возможно лишь по ходатайству надлежащих субъектов (статья 83 Закона).

В-четвертых, в абзаце третьем пункта 3.3 мотивировочной части Определения Конституционный Суд решил по существу вопрос, который ранее не был предметом его рассмотрения – о возможности осуществления субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей. Однако решение вопросов по существу должно производиться не определением, а постановлением Конституционного Суда (часть вторая статьи 71 Закона).

В-пятых, Конституционный Суд в Определении безосновательно распространил аргументацию принятых им постановлений в отношении всех оспоренных положений конституций республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия – Алания, Татарстан. Между тем среди них имеются и такие, которые ранее не были предметом рассмотрения Конституционного Суда и не являются разновидностями положений, признанных неконституционными, например, положения статьи 56 Конституции Республики Адыгея.

Часть 2 статьи 79 Закона устанавливает, что повторное принятие акта, признанного неконституционным, не может преодолеть юридическую силу постановления Конституционного Суда. Однако в отношении «определения» такой нормы в Законе не содержится. Используя это, органы государственной власти могут не изменять положения своих актов, по предметам которых постановления Конституционного Суда не принимались. Тем самым юридическая сила определения Конституционного Суда в какой-либо его части может быть фактически преодолена его игнорированием, что продлит действие неконституционного акта до принятия постановления Конституционного Суда по аналогичному предмету.

Нельзя согласиться и с тем, что Определение Конституционного Суда было принято исходя из норм статьи 87 Закона, так как она предусматривает принятие по делу о проверке конституционности нормативного акта итогового решения, каковым по данному запросу может быть только постановление (часть 2 статьи 71 Закона). Поэтому в Определении не следовало указывать на несоответствие положений нормативных актов Конституции Российской Федерации (абзац второй пункта 2.2, абзац второй пункта 3.2 мотивировочной части, абзац шестой пункта 1, абзац седьмой пункта 2, абзац четвертый пункта 3, абзацы четвертый и десятый пункта 5 резолютивной части Опреде-

ления), а также устанавливать, что положения нормативных актов республик, «основанные на положениях, которые настоящим Определением как не соответствующие Конституции Российской Федерации признаны утрачивающими силу и не подлежащими применению, либо воспроизводящие их или содержащие такие же положения, также не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке». Названные положения могут содержаться лишь в постановлении Конституционного Суда.

Оценивая рассматриваемое решение Конституционного Суда в целом, прихожу к выводу, что оно не в полной мере соответствует требованиям Закона и по своим характеристикам тяготеет не к определению, а к постановлению. Увеличение числа таких определений умаляет демократизм конституционного судопроизводства, так они принимаются без заслушивания сторон и их представителей, показаний экспертов и свидетелей, оглашения имеющихся документов, что не позволяет сторонам отстаивать свою позицию в заседаниях Конституционного Суда и нарушает закрепленные Законом (статьи 5, 32, 35) принципы состязательности сторон и устности разбирательства.

Я не исключаю придания определениям Конституционного Суда по некоторым категориям дел характера итогового решения. Но это возможно не на основе прецедента и деловых обыкновений самого Конституционного Суда, а на условиях и основаниях, предусмотренных непосредственно Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Закон обязывает Конституционный Суд неукоснительно соблюдать любые его требования. Если Суд считает, что действующая редакция Закона препятствует совершенствованию конституционного судопроизводства, то для его изменения он может воспользоваться правом законодательной инициативы. До внесения соответствующих изменений в Закон Конституционный Суд не вправе игнорировать различия между итоговыми и иными своими решениями (постановлениями и определениями). Суду следует воздерживаться от принятия так называемых «развернутых определений с позитивным содержанием». Подмена постановлений определениями, на мой взгляд, не допустима.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 5 июля 2000 г. № 95-О

об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобой гражданина И.Н. Набиева

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Я. Сливы, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С. Эбзеева по вопросу о возобновлении рассмотрения дела о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», ознакомившись с материалами, дополнительно представленными стороной, принявшей оспариваемый акт,

установил:

1. В жалобе гражданина И.Н. Набиева оспаривается конституционность примененных в его деле положений Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», согласно которым в целях обеспечения представительства народов, проживающих на территории муниципального образования, могут быть образованы национально-территориальные округа (часть третья статьи 11); при этом в указанных национально-территориальных округах не допускается регистрация представителей другой национальности (пункт 18 статьи 34).

Как следует из представленных материалов, окружной избирательной комиссией № 13 города Махачкалы гражданину И.Н. Набиеву было отказано в регистрации в качестве кандидата в депутаты Махачкалинского городского собрания со ссылкой на то, что по данному округу не может быть зарегистрирован представитель его национальности. Советский районный суд города Махачкалы, куда И.Н. Набиев обратился с жалобой, признал решение окружной избирательной комиссии обоснованным, а избирательные права заявителя не нару-

шенными, поскольку ему предоставлялась возможность баллотироваться кандидатом либо по национально-территориальному округу, соответствующему его национальности, либо по общенациональному избирательному округу. Этот вывод был подтвержден Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан, куда было обжаловано решение суда первой инстанции.

Постановлением Конституционного Суда Республики Дагестан от 14 января 1999 года по делу о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобами граждан И.К. Гаджимагомедова и И.Н. Набиева данные нормы признаны не противоречащими Конституции Республики Дагестан. Одновременно Конституционный Суд Республики Дагестан указал на необходимость совершенствования критериев и механизма обеспечения представительства народов Республики Дагестан в представительных органах местного самоуправления.

Кроме того, гражданин И.Н. Набиев оспаривает конституционность пунктов 2, 5, 6 статьи 11 и пунктов 18, 19, 24 статьи 31 Закона Республики Дагестан от 30 ноября 1998 года «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан».

Однако, как следует из представленных материалов, пункты 2 и 6 статьи 11 и пункты 18, 19 и 24 статьи 31 названного Закона в деле заявителя не применялись. Что же касается пункта 5 его статьи 11, то Постановлением Конституционного Суда Республики Дагестан от 22 января 1999 года по делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 11 Закона Республики Дагестан от 30 ноября 1998 года «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» в связи с запросом депутата Народного Собрания Республики Дагестан К.Д. Камалутдинова и жалобой гражданина Ю.Б. Шахбанова, т. е. до обращения гражданина И.Н. Набиева в Конституционный Суд Российской Федерации, эта норма была признана не соответствующей Конституции Республики Дагестан и в силу статьи 5 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» утратила силу и не подлежит применению.

В соответствии с частью второй статьи 43 и статьей 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации подлежат лишь те жалобы граждан, в которых оспаривается конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле и сохраняющего свою силу к моменту

обращения заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации.

Жалоба гражданина И.Н. Набиева в части, касающейся проверки конституционности ряда норм Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», не отвечает указанным требованиям, а потому не является допустимой.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе гражданина И.Н. Набиева может являться только часть третья статьи 11 и пункт 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», примененные в деле заявителя и на момент принятия настоящего Определения сохраняющие юридическую силу.

2. Жалоба гражданина И.Н. Набиева была принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению и дело назначено к слушанию в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, однако в связи с тем, что руководители высших органов государственной власти Республики Дагестан, представляющие по должности сторону, издавшую оспариваемый акт, ходатайствовали о рассмотрении дела с их участием и подтвердили уважительную причину своего отсутствия, оно было отложено на вторую декаду июня 2000 года (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 г. № 64-О).

Решение вопроса о возобновлении рассмотрения данного дела требует анализа и учета новых обстоятельств, выявившихся в указанный период.

Государственный Совет Республики Дагестан и Народное Собрание Республики Дагестан проинформировали Конституционный Суд Российской Федерации о том, что ими ведется работа по совершенствованию Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», в том числе по приведению его норм в соответствие с Федеральным законом от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В частности, как следует из представленных материалов, в принятом 22 июня 2000 года в первом чтении проекте Закона о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» правовое регулирование в части, касающейся оспариваемых в жалобе гражданина И.Н. Набиева положений, претерпевает существенное изменение.

В таких условиях при выраженной в действиях и заявлениях Государственного Совета и Народного Собрания Республики Дагестан воле к обеспечению соответствия Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также в связи с самим фактом осуществления в Республике Дагестан законодательного процесса по изменению оспариваемых положений рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации жалобы гражданина И.Н. Набиева не способствовало бы реализации Народным Собранием Республики Дагестан как законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежащих ему конституционных полномочий по обеспечению избирательных прав граждан и неоправданно осложнило бы законодательный процесс в Республике Дагестан.

В силу сложившихся в период после отложения рассмотрения дела обстоятельств Конституционный Суд Российской Федерации – независимо от результатов рассмотрения дела – оказался бы в роли участника законодательного процесса в Республике Дагестан, что противоречит его предназначению и принципам деятельности. Поэтому впредь до определения результата или перспектив указанного законодательного процесса жалоба гражданина И.Н. Набиева не может признаваться допустимой, а дело по данной жалобе в настоящее время не может быть рассмотрено Конституционным Судом Российской Федерации.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации, исходя из конституционных целей защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации и частью первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», исключаящими рассмотрение дела по собственной инициативе даже при наличии явной неопределенности в вопросе о соответствии нормативных актов Конституции Российской Федерации, полагает необходимым не прекращать начатое им производство по жалобе гражданина И.Н. Набиева, а отложить рассмотрение данного дела. Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации сохраняет возможность выполнить свою обязанность по осуществлению конституционного контроля в том случае, если изменения и дополнения в Закон Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» не вступят в силу в разумный срок либо если в результате

внесения этих изменений и дополнений сохранится неопределенность в вопросе о конституционности соответствующих положений названного Закона в новой редакции в том аспекте, в каком его оспаривает заявитель.

3. Увязывая перспективу дальнейшего рассмотрения дела с результатами законодательного процесса в Республике Дагестан, Конституционный Суд Российской Федерации исходит из особенностей избирательных отношений как складывающихся в связи с одним из высших непосредственных выражений власти народа – свободными выборами, результаты которых сами по себе имеют высокую конституционную ценность.

Согласно части второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» даже в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу (что может иметь место, в частности, в случае изменения законодательного регулирования, устраняющего неопределенность в вопросе о конституционности соответствующих положений данного акта в том аспекте, в каком его оспаривает заявитель) в период рассмотрения дела, производство по делу не прекращается, если действием оспариваемых положений были нарушены конституционные права и свободы граждан.

Вместе с тем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлениях от 23 марта 2000 года по делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» и от 25 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в случае признания противоречащими Конституции Российской Федерации и нарушающими права и свободы граждан положений избирательного законодательства, в том числе если гражданин на основании этих положений был лишен возможности реализовать свое пассивное избирательное право, вопрос о сохранении юридической силы результатов состоявшихся выборов решается Конституционным Судом Российской Федерации с учетом всего комплекса обстоятельств рассматриваемого дела. Исходя из этих обстоятельств, Конституционный Суд Российской Федерации может, в частности, легитимировать результаты состоявшихся выборов, т. е. не придавать своему постановлению в данной части ретроспективного значения и распространить его действие только на будущее время. Поэтому решение о применении части второй статьи 43

Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает только с учетом указанной правовой позиции.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 61, частями первой и четвертой статьи 71 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отложить рассмотрение дела о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобой гражданина И.Н. Набиева.

Вопрос о возобновлении рассмотрения дела решить с учетом результатов указанного в настоящем Определении процесса внесения изменений и дополнений в Закон Республики Дагестан от 24 марта 1998 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления».

2. Настоящее Определение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно и обжалованию не подлежит.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 5 октября 2000 г. № 201-О

по жалобе граждан Добрецовой Тамары Ивановны и Проворовой Валентины Николаевны на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Коно-

нова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г. Ярославцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы граждан Т.И. Добрецово́й и В.Н. Проворово́й,

установил:

1. В жалобе граждан Т.И. Добрецово́й и В.Н. Проворово́й оспаривается конституционность положений статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающих возможность отмены судом решения, принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме. По мнению заявителей, волеизъявление народа, выраженное на референдуме, не может быть обжаловано в судебном порядке, поскольку согласно статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации референдум наряду с выборами признан высшим непосредственным выражением власти народа, а в силу статьи 32 Конституции Российской Федерации граждане имеют право участвовать в референдуме; таким образом, оспариваемые положения противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 9, 32, 41, 42, 54, 58, 71 (пункты «в», «е») и 72 (пункты «б», «в», «д», «к» части 1).

Как следует из жалобы, большинство участников референдума, инициированного Костромским областным общественным экологическим движением «Во имя жизни», сопредседателем которого является гражданка Т.И. Добрецова, высказалось против строительства в Костромской области атомной электростанции. Однако Костромской областной суд, удовлетворив жалобу ряда граждан, утверждавших, что их трудовые и социально-экономические права были нарушены в связи с прекращением строительства АЭС, признал Постановление Костромской областной Думы «Об областном референдуме» и результаты референдума недействительными. Данное решение было оставлено без изменения Верховным Судом Российской Федерации, рассматривавшим дело в кассационном, а затем в надзорном порядке. Все судебные инстанции исходили из того, что областной референдум проведен по вопросу, относящемуся к ведению Российской Федерации, в нарушение ряда федеральных зако-

нов, и что прекращение строительства АЭС привело к нарушению прав граждан.

2. Положение статьи 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой высшим непосредственным выражением власти народа наряду со свободными выборами является референдум, само по себе не означает недопустимость отмены решения о назначении референдума или отмены его результатов, если он проводится не на территории Российской Федерации, а в субъекте Российской Федерации, т.е. если в референдуме участвует не весь народ Российской Федерации, а только население данного субъекта Российской Федерации.

Указанное положение Конституции Российской Федерации следует рассматривать во взаимосвязи с иными ее положениями, составляющими основы конституционного строя Российской Федерации, в том числе о верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (статья 4, часть 2), о единстве системы государственной власти (статья 5, часть 3), о высшей юридической силе Конституции Российской Федерации и о всеобщей обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статья 15, части 1 и 2). Эти конституционные положения обуславливают возможность отмены в установленном порядке принятых на референдуме субъекта Российской Федерации решений, нарушающих указанные конституционные принципы.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выражена правовая позиция, согласно которой институт референдума не должен использоваться для противопоставления воли населения субъекта Российской Федерации воле федерального законодателя; федеральный законодатель вправе и обязан предусмотреть необходимые правовые, включая судебные, гарантии соответствия принимаемых на референдуме субъекта Российской Федерации решений Конституции Российской Федерации и федеральному закону. При этом Конституционный Суд Российской Федерации сослался на положение пункта 5 статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федерации», предусматривающее возможность и основания отмены судом решения, принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме.

Таким образом, Конституционным Судом Российской Федерации, по сути, был разрешен вопрос о конституционности оспариваемых в жалобе граждан Т.И. Добрецово́й и В.Н. Проворово́й положений. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года, а следовательно и изложенная в нем правовая позиция, сохраняет свою силу.

Установление же наличия или отсутствия нарушений, обуславливающих возможность и необходимость отмены решения, принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, относится к компетенции судов общей юрисдикции.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Добрецово́й Тамары Ивановны и Проворово́й Валентины Николаевны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми рассмотрение жалобы может быть признано допустимым, и поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Н.В. Селезнев

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ 2 ноября 2000 г. № 234-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г. Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы ряда общественных объединений,

установил:

1. Российское общественное политическое движение «Российское общенародное движение», общероссийская общественная политическая организация «Союз Христианское Возрождение», общероссийская общественная политическая организация «Союз соотечественников «Отчизна», политическая общественная организация «Российская партия защиты женщин», Российская консервативная партия предпринимателей, общероссийское общественное политическое движение «Трудовая Россия», российское политическое общественное движение «Социал-демократы», экологическая партия России «Кедр», общероссийское политическое общественное движение «Союз народовластия и труда» и общероссийская общественная организация — политическая партия «Социалистическая партия трудящихся» в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации просят признать не соответствующими Конституции Российской

Федерации пункт 5 статьи 67 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и пункт 16 статьи 47 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Согласно пункту 5 статьи 67 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» избирательное объединение, избирательный блок, получившие по результатам голосования менее 2 процентов голосов избирателей от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, обязаны возместить в полном объеме организациям телерадиовещания и редакциям периодических печатных изданий стоимость предоставленных бесплатных эфирного времени и печатной площади; возмещение указанных денежных средств из избирательных фондов производится избирательными объединениями, избирательными блоками до дня сдачи итогового финансового отчета.

Согласно пункту 16 статьи 47 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что избирательное объединение, избирательный блок, получившие по результатам голосования менее 2 процентов голосов избирателей от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, обязаны возместить организациям, осуществляющим теле- и (или) радиовещание, редакциям периодических печатных изданий, понесенные ими расходы в связи с обеспечением прав избирательного объединения, избирательного блока на проведение предвыборной агитации с использованием бесплатного эфирного времени и печатной площади.

2. Законодатель, регулируя порядок организации выборов депутатов Государственной Думы от общественных объединений, вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. Данная правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Законодательное закрепление таких условий позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на мелкие группы и фракции, способствует обеспечению нормального функционирования парламента, стабильности законодательной власти и конституционного строя в целом. Этим не ограничиваются избирательные права граждан и не нарушается равенство общественных объединений перед законом (статья 13, часть 4, Конституции Российской Федерации).

Равенство избирательных объединений, избирательных блоков перед законом означает, прежде всего, равную защиту закона без всякой дискриминации в ходе выборов и не предполагает равенства результатов выборов. Правила, по которым проводятся выборы, для всех избирательных объединений, избирательных блоков одинаковы и известны заранее; предварительные законодательные условия избрания одинаковы для всех федеральных списков, и каждый избиратель вправе голосовать за любой федеральный список; все избирательные объединения, набравшие менее двух процентов голосов избирателей, на равных основаниях обязаны возместить в полном объеме стоимость предоставленных бесплатно эфирного времени и печатной площади.

Таким образом, установленный порядок не препятствует проведению равных и свободных выборов и, следовательно, не нарушает конституционные избирательные права граждан и общественных объединений, в связи с чем данная жалоба не может быть признана допустимой по смыслу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Разрешение же вопросов о размере и порядке возмещения стоимости предоставленных бесплатных эфирного времени и печатной площади относится к полномочиям судов общей юрисдикции.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба может быть признана допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Н.В. Селезнев

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 2 ноября 2000 г. № 236-О

по запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.В. Витрука, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики,

установил:

1. В Конституционный Суд Российской Федерации поступил запрос Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики, в производстве которого находится дело по жалобе гражданина К.М. Ажа-

хова на порядок назначения главы администрации города Нальчика. Заявитель просит проверить, соответствуют ли Конституции Российской Федерации:

пункт «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, согласно которому Президент Республики назначает на должность и освобождает от должности глав местной администрации;

статья 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике», согласно которой местное самоуправление реализуется на основе сочетания государственных и общественных начал;

пункт 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике», согласно которому председателем Совета представительного органа местного самоуправления избирается депутат, кандидатура которого предлагается Президентом Кабардино-Балкарской Республики либо теми главами местного самоуправления районов, городов республиканского подчинения, которым он делегирует это право; Президент Кабардино-Балкарской Республики либо главы местного самоуправления районов, городов республиканского подчинения, которым он делегирует это право, назначают избранных председателей Совета главами администрации соответствующего муниципального образования.

2. Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации, положения которой относятся к основам конституционного строя Российской Федерации, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В числе гарантий местного самоуправления Конституция Российской Федерации особо оговаривает запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Во исполнение этих конституционных предписаний, а также статьи 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо пред-

ставительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 16). Названный Федеральный закон содержит прямой запрет на образование органов местного самоуправления и на назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (пункт 3 статьи 17).

Между тем Конституция Кабардино-Балкарской Республики (пункт «е» статьи 81) и Закон Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» (пункт 3 статьи 17) предусматривают назначение на должность и освобождение от должности глав муниципальных образований в конечном итоге Президентом Кабардино-Балкарской Республики либо главами местного самоуправления районов, городов республиканского подчинения, которым он делегирует это право.

3. Вопрос о конституционности законоположения, допускающего возможность назначения главы муниципального образования (как и освобождения его от должности) органом государственной власти, уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В Постановлениях от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», а также в Определениях от 11 июня 1999 года по запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» и от 8 октября 1999 года по жалобе гражданина М.И. Баранова на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания» Конституционный Суд Российской Федерации признал, что внесение главой республики в совет муниципального образования (представительный орган местного самоуправления) кандидатуры для избрания на должность главы администрации муниципального образования, а также назначение и освобождение от должности главы администрации района, города, являющихся муниципальными образованиями, органом государственной власти не соответствующими Конституции Российской Федерации. Данные решения Конституционного Суда

Российской Федерации сохраняют свою силу, а сформулированные в них правовые позиции распространяются на организацию местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации уже подтвердил право граждан, проживающих на территории муниципального образования, непосредственно либо через представительный орган местного самоуправления определять способы формирования органов местного самоуправления и само их формирование. Из этого также следует обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц определять способ формирования и само формирование органов местного самоуправления, включая избрание ими главы муниципального образования. Иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Положения пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» по своему содержанию аналогичны положениям Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», Законов Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» и «О местном самоуправлении в Республике Коми» и Закона Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания», которые, как ограничивающие конституционные права граждан в сфере местного самоуправления, прежде всего право свободно избирать главу муниципального образования, признаны Конституционным Судом Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации.

Следовательно, в отношении пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» действуют требования части второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которой признание Конституционным Судом Российской Федерации нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием отмены в

установленном порядке других нормативных положений, аналогичных тем, какие были предметом обращения; такие положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене.

Согласно статье 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии обращения к рассмотрению в случае, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу. Поскольку Верховный Суд Кабардино-Балкарской Республики оспаривает конституционность норм, уже являвшихся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, его запрос не может быть принят к рассмотрению.

Что касается положения статьи 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» о том, что местное самоуправление реализуется на основе сочетания государственных и общественных начал, то оно не изменяет природу местного самоуправления и не затрагивает право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частями первой и второй статьи 79 и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Положения об обязательном предложении кандидатуры на пост председателя Совета представительного органа местного самоуправления Президентом Кабардино-Балкарской Республики либо теми главами местного самоуправления районов, городов республиканского подчинения, которым он делегирует это право, и о назначении на должность главы муниципального образования Президентом Кабардино-Балкарской Республики либо главами местного самоуправления районов, городов республиканского подчинения, которым он делегирует это право, содержащиеся в пункте «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики и пункте 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике», являются аналогичными положениям, признанным ранее Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации в решениях, сохраняющих свою силу.

Пункт «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики и пункт 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» подлежат отмене в установленном порядке и не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

2. Поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» не требуется вынесения предусмотренного его статьей 71 итогового решения в виде постановления, признать запрос Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации.

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

4. В соответствии со статьей 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете» и официальных изданиях органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики. Определение должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 30 ноября 2000 г. № 15-П

**по делу о проверке конституционности отдельных положений
Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона
Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и
дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорьки-

на, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей Государственной Думы как стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, – заместителя председателя Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления Н.А. Корнеевой и постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «б» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «б» пункта 1 части первой статьи 3, пунктом 1 части второй статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С. Эбзеева, объяснения представителей Государственной Думы, выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Государственная Дума на основании Постановления от 24 июня 1999 года обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности положений Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» и Закона Курской области от 22 марта 1999 года «Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года «О муниципальных образованиях Курской области».

Законом Курской области «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» Устав был дополнен главой 4 «Органы государственной власти административно-территориальных единиц (районов)», а глава 18 «Общие принципы организации местного самоуправления» изложена в новой редакции. По

мнению Государственной Думы, положения статей 15, 21 (пункты 2, 3 и 5), 81 (пункты 3 и 4), 82 (пункт 1), 84 (пункты 1 и 2), 85 (пункт 2), 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области (в редакции от 22 марта 1999 года) противоречат положениям Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении, о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, ряду иных конституционных положений.

Решая вопрос о принятии запроса Государственной Думы к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что положения статьи 15 Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области», конкретизированные положениями его статьи 18 об отнесении к администрации района сельских и поселковых администраций (пункт 1) и об избрании главы района по представлению губернатора Курской области (пункт 2), а также положения статей 84 (пункт 2) и 85 (пункт 2) Устава (Основного Закона) Курской области являются аналогичными тем, которые ранее были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и в отношении которых им были вынесены сохраняющие свою силу Постановления от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области, от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

В связи с этим в определении от 4 ноября 1999 года № 165-О Конституционный Суд Российской Федерации указал, что положения статей 15, 84 (пункт 2) и 85 (пункт 2) Устава (Основного Закона) Курской области, как содержащие такие же нормы, какие ранее были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, не должны применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке, а запрос Государственной Думы в этой части не может быть принят к рассмотрению. В части, касающейся проверки конституционности Закона Курской области от 22 марта 1999 года «Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года «О муниципальных образованиях Курской области», начатое Конституцион-

ным Судом Российской Федерации производство было прекращено, поскольку с 17 июля 1999 года этот Закон утратил силу.

В части же, касающейся проверки конституционности положений статей 21 (пункты 2, 3 и 5), 81 (пункты 3 и 4), 82 (пункт 1), 84 (пункт 1), 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области», запрос был принят к рассмотрению. Именно эти положения и являются предметом рассмотрения по настоящему делу.

2. Согласно пункту 2 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области органы государственной власти района вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законодательством Курской области делегировать отдельные свои полномочия органам местного самоуправления.

Между тем из статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, следует, в частности, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем – федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73). В качестве одного из общих принципов организации местного самоуправления это требование закреплено и конкретизировано в Федеральном законе от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 4 статьи 6).

Вопреки указанному конституционному требованию пункт 2 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области предполагает, что соответствующие полномочия передаются органам местного самоуправления не законом, т. е. не в порядке осуществления субъектом Российской Федерации законодательных полномочий, а решением органов государственной власти района – районного Совета народных депутатов (который по своей природе и месту в системе публичной власти не может выступать в качестве законодательного органа) или районной администрации.

Таким образом, пункт 2 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статье 132 (часть 2).

3. Согласно пунктам 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области органы местного самоуправления вправе в соответствии с решением представительного органа местного самоуправления или непосредственно населения на основании договора передавать часть своих полномочий органам государственной власти Курской области, а форма и порядок передачи полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти Курской области определяются законодательством Курской области.

Между тем из прямого предписания статьи 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Такая правовая позиция была выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми». На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Статья 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что позволяет субъекту Российской Федерации в пределах своих полномочий конкретизировать федеральное регулирование в данной области, если этому не препятствуют Конституция Российской Федерации и федеральные законы. Недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (статьи 12 и 130; статья 132, часть 1; статья 133 Конституции Российской Федерации).

В то же время она связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящимся к ведению Российской Федерации (пункт «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации), поскольку любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления. Именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения.

Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения (статьи 12 и 130, часть 1, Конституции Российской Федерации), не может быть ограничен законодателем субъекта Российской Федерации (статья 76, часть 5, Конституции Российской Федерации). Положения же пунктов 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области, по их буквальному смыслу, не исключают возможность передачи органам государственной власти Курской области полномочий по решению вопросов местного значения в любом объеме, что может не только ограничить вопреки требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации право граждан на осуществление местного самоуправления, но и поставить под угрозу само его существование на части территории Курской области.

Таким образом, пункт 3 статьи 21 и взаимосвязанный с ним пункт 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 132 (часть 1) и 133.

Этим, однако, не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти Курской области для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования.

4. Согласно пункту 3 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области население вправе самостоятельно и добровольно через референдум решить вопрос о необходимости организации местного самоуправления на своей территории; согласно пункту 4 той же статьи в случае если население самостоятельно и добровольно отказалось от реализации права на организацию местного самоуправления, то на данной территории осуществляется государственная власть Курской области. В частности, исполнительную власть на террито-

рии муниципального образования в соответствии с находящимся во взаимосвязи с указанными положениями Устава (Основного Закона) Курской области пунктом 1 его статьи 18 осуществляют «сельские и поселковые администрации, входящие в единую систему органов исполнительной государственной власти Курской области».

Таким образом, положениями пунктов 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области допускается упразднение местного самоуправления как такового на территории определенного муниципального образования и его замена органами государственной власти, если решение отказаться «от реализации права на организацию местного самоуправления» принято «самостоятельно и добровольно через референдум» большинством голосов населения данного муниципального образования, обладающего активным избирательным правом.

Между тем из статей 3 (часть 2) и 12 Конституции Российской Федерации следует, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. По смыслу статей 32 (часть 2), 130, 131 и 132 Конституции Российской Федерации, граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления.

Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории, предусмотренная пунктами 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области, противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации (статья 3, части 1 и 2; статьи 12 и 131, часть 1).

Кроме того, установив, что в случае, если население отказалось от реализации на своей территории права на организацию местного самоуправления, на данной территории осуществляется государственная власть Курской области, законодатель Курской области исходил из возможности создания сельских и поселковых органов государственной власти. Между тем в Постановлениях от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что территориальные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут создаваться в административно-территориальных единицах, непосредственно входящих согласно конституции (уставу) субъекта Российской Федерации в его состав. Из этой правовой позиции следует, что в территориальных единицах, непосредственно не входящих в состав Курской области (город, слобода, село, поселок), органы государственной власти – в силу требований Конституции Российской Федерации – создаваться не могут; на указанных территориях должно осуществляться местное самоуправление.

Таким образом, пункты 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (часть 2), 130, 131 и 133.

Этим, однако, не ставится под сомнение право населения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и не противоречащими им законами Курской области в установленном порядке самостоятельно определять территориальные основы местного самоуправления при условии соблюдения вытекающих из Конституции Российской Федерации требований об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

5. Согласно пункту 1 статьи 82 Устава (Основного Закона) Курской области основными принципами, влияющими на выбор территории муниципального образования, являются: определение территориального устройства исходя из максимальной эффективности решения социально-экономических вопросов местного значения; наличие территориального коллектива, объединенного общими интересами, связанными с местом проживания; наличие производственной, коммуникационной и социальной инфраструктур, обеспечивающих ре-

шение вопросов областного и местного значения; пространственная и временная доступность услуг, предоставляемых муниципальными органами и организациями населению; наличие материально-финансовых ресурсов для осуществления деятельности органов местного самоуправления и обеспечения государственных минимальных социальных стандартов жителям муниципального образования.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12); установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «н» части 1); по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

Из указанных положений Конституции Российской Федерации, конкретизированных в Федеральном законе от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 11 статьи 5, пункт 3 статьи 13), во взаимосвязи с другими ее предписаниями, регулирующими федеративное устройство и разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (статья 1, часть 1; статья 5, части 2 и 3; статья 11, части 2 и 3; статьи 71, 72 и 73), вытекает, что субъект Российской Федерации вправе определять порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований.

Упорядочение данного процесса, в том числе путем установления в учредительном акте субъекта Российской Федерации не противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам принципов, влияющих на выбор территории муниципального образования, само по себе не может рассматриваться как нарушение Конституции Российской Федерации, если такие принципы не являются ограничительными условиями организации и осуществления местного самоуправления.

Между тем установленные в пункте 1 статьи 82 Устава (Основного Закона) Курской области основные принципы в силу неопределенности содержания допускают их интерпретацию в качестве условий, ограничивающих по усмотрению органов государственной власти Курской области и вопреки волеизъявлению населения, выбор терри-

тории, на которой осуществляется местное самоуправление. Тем самым реализация предписания Конституции Российской Федерации, гарантирующего осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, может быть поставлена в зависимость от произвольного усмотрения органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, пункт 1 статьи 82 Устава (Основного Закона) Курской области не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 131 (часть 1).

6. Согласно пункту 1 статьи 84 Устава (Основного Закона) Курской области представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых в соответствии с федеральными законами и законами Курской области сроком на 5 лет на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Регулирование прав и свобод человека и гражданина, включая избирательные права, отнесено Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «в»), а установление общих принципов организации местного самоуправления – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «н» части 1). При этом Конституция Российской Федерации непосредственно закрепляет, что население муниципального образования самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления (статьи 12 и 131, часть 1), а следовательно, организацию представительных органов местного самоуправления и определение периодичности их выборов.

Данное конституционное предписание конкретизировано принятыми в соответствии со статьей 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации Федеральными законами от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункты 1 и 2 статьи 8) и от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (подпункт 6 пункта 1 статьи 8), согласно которым срок полномочий представительных органов местного самоуправления и их депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления устанавливается уставом соответствующего муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Из этого следует, что установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации сроков полномочий представительных органов местного самоуправления недопустимо.

Таким образом, пункт 1 статьи 84 Устава (Основного Закона) Курской области в части, касающейся установления пятилетнего срока полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления, лишает муниципальные образования Курской области права самостоятельно в своих уставах с соблюдением основ конституционного строя Российской Федерации и в определенных федеральными законами пределах устанавливать сроки полномочий представительных органов местного самоуправления и их депутатов, что не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1) и 131 (часть 1).

7. В запросе оспаривается конституционность положений статей 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области, в соответствии с которыми Курская областная Дума, губернатор Курской области, а также уполномоченные ими органы и должностные лица осуществляют государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления (пункт 1 статьи 89), включая контроль за целесообразностью использования средств, материальных ресурсов, собственности, переданной муниципальному образованию государственной властью Курской области (пункт 3 статьи 89); любой государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами области, и должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать (пункты 2 и 4 статьи 89); органы государственной власти Курской области – Курская областная Дума, губернатор Курской области, районные Советы народных депутатов, главы администраций районов вправе требовать отмены или приведения в соответствие с действующим законодательством опротестованного акта органа местного самоуправления (статья 90).

Как указывает заявитель, в Конституции Российской Федерации предусмотрен только один случай контроля за местным самоуправлением – контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий, в иных случаях за деятельностью органов местного самоуправления допускается только судебный контроль. По мнению заявителя, оспариваемые положения статей 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области противоречат требованию статей 130, 131 и 133 Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления, а также не соответствуют ее статье 10, поскольку предусматривают вмешательство в сферу судебной власти органов иных ветвей власти.

Из закрепленного в статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации принципа, в силу которого органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, во взаимосвязи с предписаниями, содержащимися в статьях 1 (часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 66 (части 1 и 2), 76, 130, 131, 132 и 133 Конституции Российской Федерации, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным актам.

Конституция Российской Федерации прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, т. е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (статья 132, часть 2; статья 15, часть 2). Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей. Тем самым в такой сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, как обеспечение законности (статья 72, пункт «б» части 1), устанавливаются пределы полномочий субъекта Российской Федерации в контроле за законностью при осуществлении местного самоуправления, рамки которого в соответствии с Конституцией Российской Федерации конкретизируются Федеральным законом от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (глава VII), другими федеральными законами.

Между тем пунктом 1 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления провозглашается как общий принцип отношений между органами государственной власти Курской области и муниципальными образованиями. При этом пределы, формы и порядок его осуществления однозначно не определены, как не определен и перечень осуществляющих его органов и должностных лиц. Кроме того, государственный контроль, по буквальному смыслу пункта 1 статьи 89, может осуществляться не только за законностью деятельности органов местного самоуправления, а в соответствии с положением пункта 3 той же статьи он преследует цель обеспечения соблюдения

законности и конституционных принципов лишь «как правило». Тем самым указанные положения исходят из допустимости государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения ее целесообразности, причем без установления каких-либо пределов такого контроля.

При оценке же конституционности другого положения пункта 3 статьи 89, предусматривающего государственный контроль за целесообразностью использования средств, материальных ресурсов, собственности, переданной муниципальному образованию государственной властью Курской области, необходимо учитывать, что формирование материально-финансовой базы местного самоуправления в Российской Федерации осуществлялось, как правило, в результате передачи того или иного имущества местному самоуправлению в собственность органами государственной власти в процессе разграничения государственной собственности на федеральную, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную; денежные средства могут поступать в бюджеты муниципальных образований и из бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе без указания их целевого назначения.

Следовательно, пункт 3 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, оцениваемый в единстве с ее пунктами 1 и 2, не исключает установление фактически неограниченного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в Курской области с точки зрения ее целесообразности, что означает посягательство на самостоятельность местного самоуправления в решении населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Произвольный характер государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления подтверждается также пунктом 4 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, который не только прямо допускает вмешательство в их деятельность, но и позволяет контролирующему органу самому определять степень соразмерности такого вмешательства значимости охраняемых интересов, при том что пунктом 1 той же статьи установлен неопределенный круг органов государственной власти и должностных лиц, осуществляющих контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Подобная интерпретация положений статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, допускаемая их буквальным содержанием, противоречит конституционному определению пределов и способов контроля государства за деятельностью органов местного

самоуправления и в силу этого не соответствует статьям 130 (часть 1), 132 (части 1 и 2) и 133 Конституции Российской Федерации.

Эти предписания Конституции Российской Федерации нарушаются и находящимся в системной связи с положениями статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области положением его статьи 90 о праве органов государственной власти Курской области «потребовать отмены или приведения в соответствие с действующим законодательством опротестованного акта органа местного самоуправления», допускающим не опосредованные судебным контролем отмену или изменение органами государственной власти Курской области незаконных, по их мнению, актов органов местного самоуправления либо не установленные федеральным законом способы привлечения к ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Оно может также трактоваться как позволяющее органам государственной власти субъекта Российской Федерации принимать самостоятельные решения, прекращающие или приостанавливающие действие либо влекущие невозможность применения актов органов местного самоуправления, чем нарушаются конституционные гарантии местного самоуправления, включая право на судебную защиту, и принцип разделения властей (статьи 10, 12, 130, 131, 132 и 133 Конституции Российской Федерации).

На оценку конституционности оспариваемых норм не влияет и то, что отдельные положения пунктов 3 и 4 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, по существу, воспроизводят положения пунктов 2 и 3 статьи 8 Европейской хартии о местном самоуправлении (ратифицирована Российской Федерацией 11 апреля 1998 года), устанавливающей минимальные гарантии самостоятельности местного самоуправления. Конституция Российской Федерации и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе занижать или ограничивать.

Таким образом, положения статей 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области в их взаимосвязи не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 и 133, в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, а именно:

допускают государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения целесообразности прини-

маемых ими решений по вопросам местного значения, в том числе за целесообразностью использования муниципальной собственности и материальных ресурсов;

предполагают возможность государственного контроля со стороны неопределенного круга органов государственной власти Курской области и их должностных лиц;

не исключают не опосредованное судебными процедурами воздействие на органы местного самоуправления, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов.

Из этого, однако, не следует, что контроль за законностью в деятельности местного самоуправления не могут осуществлять управомоченные на это Конституцией Российской Федерации и федеральным законом органы государственной власти, которые, в частности, вправе обращаться к органу местного самоуправления, принявшему, по их мнению, не соответствующий Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъекта Российской Федерации акт, с предложением о приведении его в соответствие с законодательством, поскольку такое обращение не означает прекращения или приостановления действия соответствующего акта, не исключает судебный контроль и не ограничивает для местного самоуправления гарантии судебной защиты.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 132 (часть 2), пункт 2 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку он допускает передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий не законом, а решением органа государственной власти района.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 132 (часть 1) и 133, положения пунктов 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку они допускают передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно.

3. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (часть 2), 130, 131 и 133, поло-

жения пунктов 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области, предусматривающие возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта Российской Федерации.

4. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 131 (часть 1), пункт 1 статьи 82 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку его положения вводят дополнительные условия организации и осуществления местного самоуправления в Курской области, которые допускают произвольное истолкование и ограничивают реализацию права граждан на осуществление местного самоуправления на определенной территории Курской области по усмотрению органов государственной власти Курской области.

5. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1) и 131 (часть 1), положение пункта 1 статьи 84 Устава (Основного Закона) Курской области, устанавливающее пятилетний срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления Курской области, поскольку срок полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления определяется в соответствии с федеральным законом в уставах муниципальных образований.

6. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133, положения статей 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области об осуществлении государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления по решению ими вопросов местного значения.

7. В соответствии с частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» все положения нормативных актов Курской области, которые основаны на признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации положениях Устава (Основного Закона) Курской области либо воспроизводят их, а также положения всех других нормативных актов в Российской Федерации, воспроизводящие или содержащие такие же положения, какие настоящим Постановлением признаны не соответствующими Конституции

Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

8. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

9. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете» и официальных изданиях органов государственной власти Курской области. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

2001 год

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 19 апреля 2001 г. № 149-О

**об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ва-
нишева Виктора Александровича на нарушение его конституцион-
ных прав статьей 1 Закона Псковской области «О внесении измене-
ния в статью 74 Закона псковской области «О выборах главы адми-
нистрации Псковской области»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы гражданина В.А. Ванишева требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. Решением судебной коллегии по гражданским делам Псковского областного суда от 15 января 2001 года гражданину В.А. Ванишеву и другим было отказано в удовлетворении требования об отмене постановления избирательной комиссии Псковской области от 13 ноября 2000 года «О результатах выборов главы администрации Псковской области». При этом суд сослался на статью 1 Закона Псковской области от 6 июня 2000 года «О внесении изменения в статью 74 Закона Псковской области «О выборах главы администрации Псковской области», согласно которой в случае, если голосование проводилось по трем и более кандидатам, избранным признается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к другим кандидатам, но не менее 25 процентов от числа граждан, принявших участие в голосовании.

В своих неоднократных жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации В.А. Ванишев оспаривает конституционность названной нормы, поскольку считает, что она содержит недопустимо низкий критерий определения итогов голосования, а потому нарушает закрепленные в статьях 1 (часть 1) и 3 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации принципы демократического государства и народовластия.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял В.А. Ванишева о том, что в соответствии с требованиями названного Закона его жалоба не может быть принята к рассмотрению. Однако в своей очередной жалобе заявитель настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленному им вопросу.

2. В соответствии со статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным или подлежащим приме-

нию в деле заявителя, затрагиваются его конституционные права и свободы.

Между тем, как следует из жалоб и приложенных к ней материалов, В.А. Ванишев оспаривает статью 1 Закона Псковской области от 6 июня 2000 года «О внесении изменения в статью 74 Закона Псковской области «О выборах главы администрации Псковской области» не в связи с нарушением каких-либо его конституционных прав и свобод, а в связи с тем, что считает содержащуюся в ней норму не отвечающей определенным образом понимаемому им публичному интересу. Это же подтверждается и решением судебной коллегии по гражданским делам Псковского областного суда, которая не рассматривала вопросы, так или иначе касающиеся конституционных прав и свобод заявителя, что само по себе исключает их нарушение применением указанной нормы. Следовательно, жалоба гражданина В.А. Ванишева не может быть признана допустимой.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ванишева Виктора Александровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба может быть признана допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 15 мая 2001 г. № 98-О

по жалобе гражданина Ревазова Бориса Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьями 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия — Алания «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия — Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С.Эбзеева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина Б.А.Ревазова,

установил:

1. Верховный Суд Республики Северная Осетия — Алания решением от 11 апреля 2000 года отказал гражданам Б.А. Ревазову, М.И. Баранову и другим в удовлетворении их жалоб о признании незаконными указов Президента Республики Северная Осетия — Алания о назначении глав администраций местного самоуправления и назначении даты выборов глав муниципальных образований города Владикавказа и ряда районов Республики Северная Осетия — Алания и о нарушении в связи с этим конституционных прав избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Данное решение было принято на основании пункта 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия — Алания от 16 ноября 1998 года «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания», согласно которому глава муниципального образования города Владикавказа, района Республики Северная Осетия — Алания назначается Президентом Республики Северная Осетия — Алания из числа депутатов Собрания представителей района, города Владикавказа или депутатов Парламента Республики Северная Осетия — Алания, избранных по данной территории; Президент Республики Северная

Осетия — Алания вправе освободить от занимаемой должности главу муниципального образования города Владикавказа, района Республики Северная Осетия — Алания.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определением от 31 августа 2000 года, принятым по кассационным жалобам названных граждан и кассационному протесту прокуратуры Республики Северная Осетия — Алания, отменила решение Верховного Суда Республики Северная Осетия — Алания, признала недействительными обжалованные указы Президента Республики Северная Осетия — Алания, а дело в части назначения даты выборов глав муниципальных образований направила на новое рассмотрение в тот же суд.

При этом Верховный Суд Российской Федерации указал Верховному Суду Республики Северная Осетия — Алания на неправильное применение и толкование норм материального права, допущенные вследствие отказа руководствоваться при разрешении дела решениями Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам правового регулирования порядка формирования органов местного самоуправления, в частности определением от 8 октября 1999 года № 138-О по жалобе гражданина М.И.Баранова, которым пункт 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия — Алания от 16 ноября 1998 года «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания», как противоречащий Конституции Российской Федерации, был признан не подлежащим применению судами, иными органами и должностными лицами. Применение его Верховным Судом Республики Северная Осетия — Алания, по существу, означает, что суд не выполнил требования статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее статей 79 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которым решение, вынесенное в порядке конституционного судопроизводства, действует непосредственно, независимо от того, имела или не имела место отмена не соответствующего Конституции Российской Федерации закона принявшим его органом, так как такой закон считается отмененным, т. е. недействительным, с момента провозглашения решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, Верховный Суд Республики Северная Осетия — Алания не обеспечил соблюдение принципа верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации и федеральных законов, не выполнил возложенную на суды обязанность по государственной защите прав и свобод человека и гражданина.

Повторно рассмотрев дело, Верховный Суд Республики Северная Осетия — Алания решением от 28 декабря 2000 года вновь отказал гражданам Б.А.Ревазову, М.И.Баранову и другим в назначении даты выборов глав муниципальных образований, а также в удовлетворении дополнительно заявленных требований, касающихся формирования органов местного самоуправления, в том числе о признании незаконными статей 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия — Алания от 16 октября 2000 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия — Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания» и принятых на его основе решений собраний представителей муниципальных образований об избрании глав муниципальных образований.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Б.А.Ревазов оспаривает конституционность положений Закона Республики Северная Осетия — Алания «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия — Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания», которым введена новая редакция пункта 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия — Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания» (статья 1) и в целях приведения в соответствие с ним правовых актов органов местного самоуправления и обеспечения преемственности и стабильности власти установлен переходный период до истечения полномочий избранных представительных органов местного самоуправления (статья 2).

Заявитель утверждает, что положения статьи 1, согласно которой глава муниципального образования города Владикавказа, района Республики Северная Осетия — Алания избирается на должность (освобождается от должности) представительным органом местного самоуправления из своего состава по предложению (представлению) Президента Республики Северная Осетия — Алания, и статьи 2, согласно которой в переходный период в порядке, установленном статьей 1, главой муниципального образования может быть избран депутат представительного органа местного самоуправления либо депутат Парламента Республики Северная Осетия — Алания, избранный на территории соответствующего муниципального образования, противоречат статьям 3 (часть 3), 12, 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку ограничивают право граждан самостоятельно решать вопросы местного значения, определять способ формирова-

ния органов местного самоуправления, избирать главу муниципального образования населением непосредственно либо через представительный орган местного самоуправления из его состава.

Кроме того, по мнению заявителя, при принятии оспариваемого Закона не были учтены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в определениях от 11 июня 1999 года № 105-О по запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» и от 8 октября 1999 года № 138-О по жалобе гражданина М.И. Баранова на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия — Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания».

2. Из статей 12, 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В числе гарантий местного самоуправления Конституция Российской Федерации особо оговаривает запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Во исполнение этих конституционных предписаний, а также статьи 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 16), и в развитие гарантий самостоятельности местного самоуправления формулирует прямой запрет для органов государственной власти и государственных должностных лиц осуществлять в любых формах функции местного самоуправления (пункт 5 статьи 14).

Согласно Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не

могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 5). Между тем Закон Республики Северная Осетия — Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания» в новой редакции хотя и не уполномочивает более Президента Республики Северная Осетия — Алания назначать глав муниципальных образований, однако предоставляет ему исключительное право вносить предложения по их избранию на должность и представления по освобождению от должности (пункт 2 статьи 18).

Тем самым вопреки Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» он лишает представительный орган местного самоуправления права самостоятельно решать один из вопросов местного значения.

Сохранение же на переходный период первоначальной редакции нормы пункта 2 статьи 18 в части, допускающей замещение должности главы муниципального образования депутатом Парламента Республики Северная Осетия — Алания, прямо противоречит пункту 2 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конституционный смысл положений которого выявлен в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации. Кроме того, из Федеральных законов «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» следует, что муниципальная служба, как и государственная, в силу своего публично-правового характера ни при каких обстоятельствах не допускает даже временного совмещения с какой-либо иной публичной деятельностью.

Таким образом, оспариваемые гражданином Б.А. Ревазовым нормы ограничивают конституционные права местного самоуправления, прежде всего право свободно избирать главу муниципального образования, и в силу этого противоречат Конституции Российской Федерации.

3. Законоположения, определяющие порядок замещения должности главы муниципального образования (как и освобождения его от должности), уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти

в Республике Коми» и от 29 мая 1998 года по делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе в Республике Коми», определения от 11 июня 1999 года по запросу Главы Республики Коми, от 8 октября 1999 года по жалобе гражданина М.И.Баранова, от 2 ноября 2000 года № 236-О по запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике»).

Признав положения, согласно которым глава муниципального образования избирается на должность и освобождается от должности представительным органом местного самоуправления по предложению государственных должностных лиц, а также исключается возможность его избрания гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и допускается временное совмещение государственной и муниципальной должностей, не соответствующими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации тем самым подтвердил исключительное право граждан, проживающих на территории муниципального образования, непосредственно либо через представительный орган местного самоуправления определять способ формирования органов местного самоуправления, включая избрание главы муниципального образования, и, соответственно, — обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить безусловное право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц, формировать органы местного самоуправления, включая избрание ими главы муниципального образования. Иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, а также с закрепленными Конституцией Российской Федерации принципом равенства прав и свобод граждан независимо от их места жительства (статья 19) и принципом равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, при проведении выборов в органы местного самоуправления (а следовательно, и при выборах главы муниципального образования) во всех случаях, когда законы субъекта Российской Федерации не содержат

необходимого регулирования или противоречат федеральному законодательству в этой сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, непосредственному применению подлежит Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Названные решения Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу, а сформулированные в них правовые позиции распространяются на организацию местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации.

4. Положение, устанавливающее, что глава муниципального образования города Владикавказа, района Республики Северная Осетия — Алания избирается на должность (освобождается от должности) представительным органом местного самоуправления, в частности, из числа депутатов Парламента Республики Северная Осетия — Алания по предложению (представлению) Президента Республики Северная Осетия — Алания, по своему содержанию аналогично положениям Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», Законов Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», «О местном самоуправлении в Республике Коми» и «О государственной службе в Республике Коми», Конституции Кабардино-Балкарской Республики и Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике», признанным Конституционным Судом Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации.

При внесении изменений в Закон Республики Северная Осетия — Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания» участвовавшие в законодательном процессе органы государственной власти Республики Северная Осетия — Алания обязаны были исходить из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных им в решениях по делам о проверке конституционности актов, определяющих принципы организации и порядок образования органов местного самоуправления. Принятие же оспариваемого Закона является, по существу, попыткой преодолеть силу решений Конституционного Суда Российской Федерации путем повторного принятия неконституционного акта, что не допускается частью второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии обращения

к рассмотрению, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу (пункт 3 части первой статьи 43); решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (статья 6); признание нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения; такие положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (часть вторая статьи 87).

Из указанных положений в их взаимосвязи вытекает, что юридическая сила решений Конституционного Суда Российской Федерации включает их обязательность на всей территории Российской Федерации и распространяется не только на акты, являвшиеся предметом его рассмотрения: признание Конституционным Судом Российской Федерации какого-либо положения нормативного акта, в том числе закона субъекта Российской Федерации, не соответствующим Конституции Российской Федерации порождает обязанность отмены в установленном порядке аналогичных и потому не подлежащих применению положений, содержащихся в том числе в законах других субъектов Российской Федерации.

Таким образом, вопрос, поставленный в жалобе гражданина Б.А. Ревазова, разрешен Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих свою силу решениях, а потому данная жалоба не может быть принята к рассмотрению. Установление же и исследование фактических обстоятельств, связанных с избранием глав муниципальных образований на территории Республики Северная Осетия — Алания и пересмотром результатов состоявшихся выборов, относится к компетенции судов общей юрисдикции, в частности Верховного Суда Республики Северная Осетия — Алания, куда определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года направлено на новое рассмотрение дело по жалобам граждан Б.А. Ревазова, М.И. Баранова и других.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частями первой и второй статьи 79, частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном

Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Признать жалобу гражданина Ревазова Бориса Анатольевича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации в связи с тем, что для разрешения поставленного в ней вопроса не требуется вынесения итогового решения в виде постановления, поскольку положения, содержащиеся в статьях 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия — Алания от 16 октября 2000 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия — Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания» являются аналогичными положениям, которые были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации в решениях, сохраняющих свою силу.

Статьи 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия — Алания от 16 октября 2000 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия — Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия — Алания» подлежат отмене в установленном порядке и не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Поскольку определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года дело гражданина Б.А.Ревазова направлено на новое рассмотрение в Верховный Суд Республики Северная Осетия — Алания, настоящее Определение не предпрещает вопрос о пересмотре результатов уже состоявшихся выборов и назначении новых выборов глав соответствующих муниципальных образований.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете», официальных изданиях органов государственной власти Республики Северная Осетия — Алания, а также «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 13 ноября 2001 г. № 260-О**

по запросу Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о проверке соответствия Конституции Российской Федерации пункта 1 статьи 76 Конституции Республики Адыгея

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Коконова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С. Эбзеева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея,

установил:

1. Совет Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея просит подтвердить конституционность положения пункта 1 статьи 76 Конституции Республики Адыгея, устанавливающего условия, при наличии которых гражданин может быть избран Президентом республики, в части требования о свободном владении государственными языками Республики Адыгея. Таковыми согласно законодательству Республики Адыгея являются русский и адыгейский языки. Запрос связан с тем, что решением Верховного Суда Республики Адыгея от 20 февраля 2001 года пункт 1 статьи 76 Конституции Республики Адыгея был признан противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не подлежащим применению в том числе в части, касающейся требований о владении государственными языками Республики Адыгея.

Обосновывая свою позицию, заявитель ссылается на статью 68 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой республики вправе устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с

государственным языком Российской Федерации, а также на Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации», предусматривающий сферы официального языкового общения с использованием одновременно государственного языка Российской Федерации и государственных языков субъектов Российской Федерации, и на Закон Республики Адыгея от 31 марта 1994 года «О языках народов Республики Адыгея», который, как утверждает заявитель, официально придает русскому и адыгейскому языкам правовой статус обязательного средства языкового общения в определенных сферах.

По мнению заявителя, исходя из указанных нормативных положений, а также статуса Президента Республики Адыгея, такое требование к кандидату на эту должность, как владение государственными языками республики (русским и адыгейским), является необходимой предпосылкой успешного исполнения функциональных обязанностей Президента Республики Адыгея, а потому не может рассматриваться в качестве дискриминационного.

В обоснование своей позиции заявитель ссылается также на правовые позиции, выраженные в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан». Как указывается в запросе, в Республике Адыгея вытекающие из названного Постановления требования о закреплении в установленном порядке статуса государственных языков соблюдены, а следовательно, установление требования о знании государственных языков Республики Адыгея как условия реализации пассивного избирательного права на выборах Президента Республики Адыгея правомерно.

2. В Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 года по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия, от 27 апреля 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» и от 10 июня 1998 года по делу о проверке

конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации выразил правовую позицию о возможности установления ограничений пассивного избирательного права только федеральным законом или в строгом соответствии с ним (когда федеральный закон допускает установление таких ограничений законодательством субъектов Российской Федерации).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, Конституция Российской Федерации непосредственно не устанавливает условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права при выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем Конституция Российской Федерации, отнеся к ведению Российской Федерации регулирование прав и свобод (пункт «в» статьи 71), предписывает федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации их полномочий действовать с учетом того, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 6, часть 2), что все равны перед законом и судом (статья 19, часть 1), что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (статья 60), за исключением случаев, предусмотренных самой Конституцией Российской Федерации (статья 32, часть 3; статья 81, часть 2; статья 97, часть 1), а ограничения прав и свобод могут устанавливаться федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3), т. е. должны быть соразмерны указанным целям. Поэтому и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исходит из того, что условия реализации пассивного избирательного права гражданами Российской Федерации должны быть едиными на всей ее территории.

Исходя из данной правовой позиции, Конституционный Суд Российской Федерации признал положения законодательства субъектов

Российской Федерации, устанавливающие ограничения пассивного избирательного права, не предусмотренные федеральными законами, противоречащими Конституции Российской Федерации.

Положение, закрепляющее требование о свободном владении государственными языками как ограничительное условие приобретения пассивного избирательного права, является, по существу, таким же, как положения, признанные Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации. При этом, как подчеркнуто в Постановлении Конституционного Суда от 27 апреля 1998 года, из статьи 68 (часть 2) Конституции Российской Федерации, закрепляющей право республик устанавливать свои государственные языки, не вытекает ни обязанность республики устанавливать свои государственные языки, ни необходимость специальных требований к знанию этих языков в качестве условия приобретения пассивного избирательного права, в том числе при выборах высшего должностного лица республики. Тем более недопустимо установление такого неконкретного требования, как требование о «свободном» владении соответствующим государственным языком, поскольку оно – и при соблюдении необходимой формы регулирования – являлось бы несоразмерным конституционно значимым целям, закрепленным в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, ограничением пассивного избирательного права.

3. Положение пункта 1 статьи 76 Конституции Республики Адыгея о свободном владении государственными языками как условии приобретения пассивного избирательного права является таким же, как положения, ранее признанные Конституционным Судом Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации, а потому не может применяться и подлежит отмене в установленном порядке.

Не имеет значения и то обстоятельство, что 24 июля 2001 года Конституционным законом Республики Адыгея в главу 10 «Переходные положения» Конституции Республики Адыгея включен новый пункт 9, согласно которому положения пункта 1 статьи 76 в части, устанавливающей для кандидата в Президенты Республики Адыгея требование о свободном владении государственными языками Республики Адыгея, вводятся в действие по истечении десяти лет со дня вступления в силу данного Конституционного закона Республики Адыгея по мере создания нормативных условий, обеспечивающих возможность изучения и использования населением Республики Адыгея государственных языков Республики Адыгея.

Вместе с тем не исключается право федерального законодателя – с учетом требований, вытекающих из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, – допустить установление такого условия приобретения права быть избираемым высшим должностным лицом республики в составе Российской Федерации, как владение государственным языком этой республики, что, в частности, связано с наличием рассчитанных на переходный период программ и мероприятий, обеспечивающих возможность изучения и использования соответствующего языка населением республики.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79 и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Положение пункта 1 статьи 76 Конституции Республики Адыгея в части, закрепляющей требование о свободном владении государственными языками Республики Адыгея как одним из условий, при наличии которых гражданин может быть избран Президентом Республики Адыгея, является таким же, как положения, ранее признанные Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, а потому не может применяться и подлежит отмене в установленном порядке.

2. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее были вынесены постановления, сохраняющие свою силу.

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

4. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете», «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», а также в официальных изданиях органов государственной власти Республики Адыгея.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 15 ноября 2001 года № 241-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ю.П. Седых-Бондаренко на нарушение его конституционных прав положениями статей 4, 6, 12 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С. Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина Ю.П. Седых-Бондаренко,

установил:

1. Решением Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 4 июля 2001 года гражданину Ю.П. Седых-Бондаренко было отказано в удовлетворении требования о назначении даты муниципальных выборов в Москве (во всех районах и в целом по городу). Ссылаясь на положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», суд указал, что общегородские органы местного самоуправления в городах федерального значения могут не создаваться, а местное самоуправление может осуществляться на внутригородских территориях, каковыми в Москве являются внутригородские районы, которые, будучи муниципальными образованиями, имеют, в частности, представительные органы – районные Собрания, избираемые жителями района на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации Ю.П. Седых-Бондаренко оспаривает ряд положений Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающих установление особенностей местного самоуправления в городах федерального значения:

абзац второй пункта 3 статьи 6, согласно которому в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами данных субъектов Российской Федерации;

абзац четвертый пункта 1 статьи 12, согласно которому на внутригородских территориях городов Москвы и Санкт-Петербурга местное самоуправление осуществляется при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; население входящих в их состав городских поселений не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления;

абзац второй пункта 3 статьи 12, согласно которому в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге объединение или преобразование внутригородских муниципальных образований, установление или изменение их территорий осуществляется законами данных субъектов Российской Федерации в соответствии с их уставами и с учетом мнения населения соответствующих территорий;

предложение второе пункта 2 статьи 14, согласно которому в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами и законами данных субъектов Российской Федерации могут не создаваться выборные городские органы местного самоуправления городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Заявитель утверждает, что названные положения противоречат статьям 3 (часть 2), 12, 130 и 133 Конституции Российской Федерации, так как допускают снижение конституционных гарантий местного самоуправления в городах федерального значения, отступают от принципа равенства всех субъектов Российской Федерации (статья 5 Конституции Российской Федерации), ставя города федерального значения в особые условия с точки зрения организации в них местного самоуправления и нарушая единство правового пространства, а также нарушают равноправие граждан (статья 19 Конституции Рос-

сийской Федерации) и создают условия для ограничения избирательных прав граждан (статья 32, часть 2; статья 130, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Кроме того, по тем же основаниям Ю.П. Седых-Бондаренко оспаривает конституционность положения пункта 18 статьи 4 того же Федерального закона, согласно которому к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относится регулирование федеральными законами особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения. Однако данное положение, как следует из судебного решения, приложенного к жалобе, в деле заявителя не применялось, и отсутствует подтверждение того, что оно подлежит применению. Следовательно, в этой части жалоба Ю.П. Седых-Бондаренко в силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» во всяком случае не подлежит рассмотрению.

2. На всей территории Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в соответствии со статьями 3 (часть 2), 12 и 130–133 Конституции Российской Федерации, закрепляющими основополагающие, обязательные для всех субъектов Российской Федерации принципы организации местного самоуправления, и конкретизирующими их положениями Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», изданного на основании статьи 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. При этом население городского, сельского поселения – независимо от его численности – не может быть лишено права на местное самоуправление, что, однако, не исключает возможности создания муниципальных образований на основе как самостоятельных поселений или их объединений, так и отдельных территориальных частей поселений, в частности внутригородских муниципальных образований.

Конституция Российской Федерации одновременно определяет территориальные основы осуществления государственной власти – в соответствии с принципом федерализма (статья 5, часть 1) и субъектным составом Российской Федерации (статья 65, часть 1). При этом территория Москвы и Санкт-Петербурга как городских поселений совпадает с территорией городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга как субъектов Российской Федерации. Поэтому особенности их статуса как городских поселений, где обязательным

является осуществление местного самоуправления, и как субъектов Российской Федерации, где в соответствии с прямым указанием Конституции Российской Федерации осуществляется государственная власть (статья 11, часть 2; статья 77, часть 1), предопределяют необходимость принятия мер, в том числе законодательных, для разграничения государственной власти и местного самоуправления, с тем чтобы не допустить произвольное ограничение права населения на осуществление местного самоуправления.

Федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование по предметам ведения, установленным в статьях 71 (пункты «а», «б», «в») и 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации, предусмотрел, в частности в абзаце втором пункта 3 статьи 6, абзаце четвертом пункта 1 и абзаце втором пункта 3 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», возможность учета особенностей местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге. Указанные положения носят бланкетный характер, отсылают к федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации и не допускают самостоятельного установления Москвой и Санкт-Петербургом как субъектами Российской Федерации ограничений федеральных гарантий местного самоуправления, если такие ограничения не следуют непосредственно из федерального законодательства. При этом – с учетом содержащихся в том же Федеральном законе общих запретов подчиненности одного муниципального образования другому (абзац третий пункта 3 статьи 6) и лишения права на осуществление местного самоуправления населения городского, сельского поселения независимо от его численности (абзац третий пункта 1 статьи 12) – предполагается, что соответствующие положения уставов и других нормативно-правовых актов Москвы и Санкт-Петербурга как субъектов Российской Федерации не должны приобретать неконституционный смысл, расходящийся с названными требованиями данного Федерального закона.

Таким образом, сами по себе положения, содержащиеся в абзаце втором пункта 3 статьи 6, абзаце четвертом пункта 1 и абзаце втором пункта 3 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не могут рассматриваться как непосредственно затрагивающие права заявителя. Если же возникает вопрос, нарушаются ли принятыми на их основе нормами, определяющими конкретные особенности осуществления местного самоуправления на внутригородских территориях Москвы и Санкт-Петербурга, конституционные гарантии местного

самоуправления, отвечают ли они критериям формы, цели и меры ограничения прав и свобод человека и гражданина, установленным статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, то эти нормы могут быть проверены Конституционным Судом Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации в закрепленном Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» порядке.

3. Конституционность пункта 2 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уже оспаривалась в Конституционном Суде Российской Федерации рядом граждан, в том числе гражданином Ю.П. Седых-Бондаренко. Определением от 18 апреля 2000 года Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии соответствующих жалоб к рассмотрению, признав их не отвечающими критерию допустимости, закрепленному статьей 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», поскольку пункт 2 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не препятствует реализации конституционного права на осуществление местного самоуправления, а конституционное право жителей городов федерального значения избирать и быть избранными в органы местного самоуправления даже при отсутствии выборных городских органов местного самоуправления может быть реализовано на внутригородских территориях.

Данная жалоба гражданина Ю.П. Седых-Бондаренко в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является попыткой преодолеть сохраняющее свою силу определение, а потому не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ю.П. Седых-Бондаренко, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба может быть признана допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 15 ноября 2001 г. № 277-О

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Воронежского областного суда о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Л.М. Жарковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Воронежского областного суда,

установил:

1. Согласно пункту 6 статьи 18 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного само-

управления в Российской Федерации» и пункту 7 статьи 4 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ограничения, связанные со статусом депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, в частности запрет находиться на государственной или муниципальной службе, входить в состав законодательного (представительного) органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, в производстве Воронежского областного суда находится дело по заявлению гражданина О.В. Берга о признании недействующими, противоречащими статье 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положений пункта 2 статьи 19 и пункта 5 статьи 25 Закона Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области», закрепляющих, что ограничения, связанные со статусом депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, могут устанавливаться только федеральными законами и законами Воронежской области.

Считая, что подлежащие применению в этом деле пункт 6 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункт 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части, допускающей установление законами субъекта Российской Федерации любых ограничений, связанных со статусом депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, в отсутствие их исчерпывающего перечня в федеральном законодательстве, противоречат статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой ограничения прав и свобод могут устанавливаться только федеральным законом в конституционно значимых целях и соразмерно им, Воронежский областной суд приостановил производство по делу и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности указанных положений.

2. Согласно статье 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно распоряжаться своими способ-

ностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Это право не предполагает, однако, обязанности государства обеспечить занятие гражданином конкретной должности и не исключает возможности закрепления в законе специальных требований к лицам, осуществляющим определенные виды деятельности в органах государственной власти или местного самоуправления.

Гражданин Российской Федерации, пожелавший реализовать свое конституционное право быть избранным в органы государственной власти или органы местного самоуправления (статья 32, часть 2, Конституции Российской Федерации), добровольно принимает условия (преимущества, ограничения), с которыми связан приобретаемый им публично – правовой статус выборного лица, и выполняет соответствующие требования согласно установленной законом процедуре.

Из данной правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 1 апреля 1999 года по запросу Ленинского районного суда города Воронежа о проверке конституционности частей первой и второй статьи 83 Избирательного кодекса Воронежской области, вытекает, что установленные законом запреты – если они обусловлены специфическим статусом, который приобретает избранное лицо, – не могут рассматриваться как непропорциональное ограничение конституционных прав этого лица.

Пунктом 6 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пунктом 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», как и воспроизводящими их положениями Закона Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области» установление ограничений, связанных со статусом депутата и иного выборного должностного лица местного самоуправления, предусматривается только в форме законов, что не исключает необходимость соблюдения законодательными органами субъектов Российской Федерации конституционных требований, касающихся пределов их полномочий, в том числе закрепленных в статьях 55, 72 (пункт «н» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, оспариваемые законоположения сами по себе не могут расцениваться как нарушающие закрепленную статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации гарантию прав и свобод человека и гражданина, в том числе поскольку ими не затрагива-

ется общеправовой статус личности, а потому запрос Воронежского областного суда не может быть признан допустимым в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Данный вывод не исключает возможность проверки в установленном порядке законности или конституционности положений законов субъектов Российской Федерации, определивших конкретные ограничения, связанные со статусом депутатов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, в частности Законов Воронежской области от 27 октября 1999 года «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления» (в редакции от 5 октября 2000 года) и от 21 марта 1995 года «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Воронежской области» (в редакции от 20 февраля 2001 года).

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Воронежского областного суда, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми запрос признается допустимым.

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

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 20 ноября 2001 г. № 229-О**

по жалобе гражданина Набиева Исалмагомеда Набиевича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 11 и пунктом 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Я. Сливы, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С. Эбзеева по вопросу о возобновлении рассмотрения дела о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» и ознакомившись с материалами, дополнительно представленными стороной, принявшей оспариваемый акт,

установил:

1. В жалобе гражданина И.Н. Набиева оспаривается конституционность примененных в его деле положений Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», согласно которым в целях обеспечения представительства народов, проживающих на территории муниципального образования, могут быть образованы национально-территориальные округа (часть третья статьи 11); при этом в указанных национально-территориальных округах не допускается регистрация представителей другой национальности (пункт 18 статьи 34).

Как следует из представленных материалов, окружной избирательной комиссией № 13 города Махачкалы гражданину И.Н. Набиеву было отказано в регистрации в качестве кандидата в депутаты Махачкалинского городского собрания со ссылкой на то, что по данному округу не может быть зарегистрирован представитель его национальности. Советский районный суд города Махачкалы, куда И.Н. Набиев обратился с жалобой, признал решение окружной избирательной комиссии обоснованным, а избирательные права заявителя не нарушенными, поскольку ему предоставлялась возможность баллотиро-

ваться кандидатом либо по национально-территориальному округу, соответствующему его национальности, либо по общенациональному избирательному округу. Этот вывод был подтвержден Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан, куда было обжаловано решение суда первой инстанции.

Постановлением Конституционного Суда Республики Дагестан от 14 января 1999 года по делу о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобами граждан И.К. Гаджимагомедова и И.Н. Набиева данные нормы признаны не противоречащими Конституции Республики Дагестан. Одновременно Конституционный Суд Республики Дагестан указал на необходимость совершенствования критериев и механизма обеспечения представительства народов Республики Дагестан в представительных органах местного самоуправления.

Кроме того, гражданин И.Н. Набиев оспаривает конституционность пунктов 2, 5, 6 статьи 11 и пунктов 18, 19, 24 статьи 31 Закона Республики Дагестан от 30 ноября 1998 года «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан».

Однако, как установил Конституционный Суд Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2000 г. № 95-О), пункты 2 и 6 статьи 11 и пункты 18, 19 и 24 статьи 31 названного Закона в деле заявителя не применялись. Что же касается пункта 5 его статьи 11, то Постановлением Конституционного Суда Республики Дагестан от 22 января 1999 года по делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 11 Закона Республики Дагестан от 30 ноября 1998 года «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» в связи с запросом депутата Народного Собрания Республики Дагестан К.Д. Камалутдинова и жалобой гражданина Ю.Б. Шахбанова, т. е. до обращения гражданина И.Н. Набиева в Конституционный Суд Российской Федерации, эта норма была признана не соответствующей Конституции Республики Дагестан и в силу статьи 5 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» утратила силу и не подлежит применению.

В соответствии с частью второй статьи 43 и статьей 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации подлежат лишь те жалобы граждан, в которых оспаривается конституционность закона, примененного или подле-

жащего применению в конкретном деле и сохраняющего свою силу к моменту обращения заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации. Следовательно, жалоба гражданина И.Н. Набиева в части, касающейся проверки конституционности ряда норм Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», не отвечает указанным требованиям, а потому не является допустимой.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе гражданина И.Н. Набиева могут являться только часть третья статьи 11 и пункт 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», примененные в деле заявителя и на начало производства по настоящему делу сохранявшие юридическую силу.

2. Жалоба гражданина И.Н. Набиева была принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению и дело назначено к слушанию в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, однако в связи с тем, что руководители высших органов государственной власти Республики Дагестан, представляющие по должности сторону, издавшую оспариваемый акт, ходатайствовали о рассмотрении дела с их участием и подтвердили уважительную причину своего отсутствия, оно было отложено на вторую декаду июня 2000 года (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 г. № 64-О).

Решение вопроса о возобновлении рассмотрения данного дела потребовало от Конституционного Суда Российской Федерации анализа и учета новых обстоятельств, выявившихся в указанный период.

Государственный Совет Республики Дагестан и Народное Собрание Республики Дагестан проинформировали Конституционный Суд Российской Федерации о том, что ими ведется работа по совершенствованию Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», в том числе по приведению его норм в соответствие с Федеральным законом от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В частности, 22 июня 2000 года проект Закона о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» был принят в первом чтении.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 5 июля 2000 года, в таких условиях при выраженной

в действиях и заявлениях Государственного Совета и Народного Собрания Республики Дагестан воле к обеспечению соответствия Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также в связи с самим фактом осуществления в Республике Дагестан законодательного процесса по изменению оспариваемых положений рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации жалобы гражданина И.Н. Набиева не способствовало бы реализации Народным Собранием Республики Дагестан как законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежащих ему конституционных полномочий по обеспечению избирательных прав граждан и неоправданно осложнило бы законодательный процесс в Республике Дагестан.

В силу сложившихся в период после отложения рассмотрения дела обстоятельств Конституционный Суд Российской Федерации – независимо от результатов рассмотрения дела – оказался бы в роли участника законодательного процесса в Республике Дагестан, что противоречит его предназначению и принципам деятельности. Поэтому впредь до определения результата или перспектив указанного законодательного процесса жалоба гражданина И.Н. Набиева не могла признаваться допустимой, в связи с чем рассмотрение дела о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» Конституционным Судом Российской Федерации было отложено (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2000 г. № 95-О).

При этом Конституционный Суд Российской Федерации имел в виду сохранение возможности проверки конституционности Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в указанной части, если изменения и дополнения в него не вступят в силу в разумный срок либо если в результате внесения этих изменений и дополнений сохранится неопределенность в вопросе о конституционности соответствующих положений указанного Закона в новой редакции в том аспекте, в каком его оспаривал заявитель.

3. 31 мая 2001 года Народным Собранием Республики Дагестан был принят Закон Республики Дагестан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», 18 июня 2001

года данный Закон подписан Председателем Государственного Совета Республики Дагестан, а 26 июня 2001 года опубликован в газете «Дагестанская правда» и вступил в силу. Закон Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Республики Дагестан» в новой редакции не содержит обжаловавшихся гражданином И.Н. Набиевым положений о возможности образования национально-территориальных избирательных округов и вытекающего из нее запрета на регистрацию в этих округах представителей другой национальности.

4. В силу части второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» даже в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу (что может иметь место, в частности, в случае изменения законодательного регулирования, устраняющего неопределенность в вопросе о конституционности соответствующих положений данного акта в том аспекте, в каком его оспаривает заявитель) в период рассмотрения дела, производство по делу не прекращается, если действием оспариваемых положений были нарушены конституционные права и свободы граждан.

Увязав перспективу дальнейшего рассмотрения дела с результатами законодательного процесса в Республике Дагестан, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из особенностей избирательных отношений как складывающихся в связи с одним из высших непосредственных выражений власти народа – свободными выборами, результаты которых сами по себе имеют высокую конституционную ценность, и возможностей восстановления и эффективной защиты нарушенных конституционных прав и свобод заявителя. В соответствии с правовой позицией, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 23 марта 2000 года по делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» и от 25 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в случае признания противоречащими Конституции Российской Федерации и нарушающими права и свободы граждан положений избирательного законодательства, в том числе в случае, если гражданин на основании этих положений был лишен возможности реализовать свое пассивное избирательное право, вопрос о сохранении юридической силы результатов состоявшихся выборов решается Конституционным Су-

дом Российской Федерации с учетом всего комплекса обстоятельств рассматриваемого дела. Исходя из этих обстоятельств, Конституционный Суд Российской Федерации может, в частности, не придавать своему постановлению в данной части ретроспективного значения и распространить его действие только на будущее время, поскольку восстановление пассивного избирательного права одного гражданина может повлечь нарушение конституционных прав неопределенно широкого круга других избирателей.

Поэтому решение о применении части второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и о прекращении производства по делу Конституционный Суд Российской Федерации принимает с учетом указанной правовой позиции и конституционно значимых фактических обстоятельств дела о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобой гражданина И.Н. Набиева, а также возможностей реального восстановления его пассивного избирательного права, нарушенного, как он полагает, в процессе состоявшихся в июне 1998 года выборов представительных органов местного самоуправления.

Поскольку положения, согласно которым в целях обеспечения представительства народов, проживающих на территории муниципального образования, могут быть образованы национально-территориальные округа и в указанных округах не допускается регистрация представителей другой национальности, исключены из Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в новой редакции от 18 июня 2001 года и Конституционный Суд Российской Федерации не ставит под сомнение полномочия депутатов представительных органов местного самоуправления Республики Дагестан, избранных в процессе состоявшихся до вступления в силу настоящего Определения выборов, производство по делу о проверке конституционности положений части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобой гражданина И.Н. Набиева подлежит прекращению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 43, частями первой и четвертой статьи 71 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Прекратить производство по делу о проверке конституционности положений части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобой гражданина И.Н. Набиева.

2. Настоящее Определение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно и обжалованию не подлежит.

Председательствующий –
судья Конституционного Суда
Российской Федерации

А.Я. Слива

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 7 декабря 2001 г. № 216-О

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Республики Саха (Якутия) о проверке конституционности части второй статьи 67 Конституции Республики Саха (Якутия)

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей И.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С. Эбзеева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Верховного Суда Республики Саха (Якутия),

установил:

1. Верховный Суд Республики Саха (Якутия) просит проверить конституционность положения части второй статьи 67 Конституции Республики Саха (Якутия), согласно которому никто не может быть

избран на должность Президента Республики более двух раз. Данное положение, по мнению заявителя, не соответствует статьям 55 (часть 3) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации по содержанию и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Запрос Верховного Суда Саха (Якутия) поступил в Конституционный Суд Российской Федерации 12 ноября 2001 года, т. е. когда в ходе уже начавшейся в Республике Саха (Якутия) избирательной кампании по выборам Президента Республики Саха (Якутия) состоялась регистрация кандидатов на эту должность.

Данное обстоятельство имеет существенное значение для решения Конституционным Судом Российской Федерации вопроса о допустимости обращения Верховного Суда Республики Саха (Якутия), поскольку, как указано в Определении от 20 ноября 1995 года об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», каким бы ни было суждение Конституционного Суда Российской Федерации относительно конституционности оспариваемого положения, возбуждение конституционного судопроизводства накануне голосования может неоправданно осложнить избирательный процесс, отрицательно сказаться на волеизъявлении избирателей и в конечном счете повлиять на результат выборов. Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации, призванный обеспечивать — в пределах своих полномочий, остановленных Конституцией Российской Федерации, — соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, фактически превратился бы в участника избирательной кампании, что противоречит его предназначению и принципам деятельности.

2. Неконституционность положения части второй статьи 67 Конституции Республики Саха (Якутия) Верховный Суд Республики Саха (Якутия) усматривает в том, что оно противоречит федеральному регулированию и в силу этого нарушает требование статьи 76 (части 2 и 5), а также статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Это означает, что заявитель, обращаясь в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, по существу, переносит

в плоскость конституционного судопроизводства решение вопроса о том, нормой какого закона — конституции субъекта Российской Федерации или федерального закона — следует руководствоваться при разрешении размариваемого им спора. Между тем выбор нормы, подлежащей применению в конкретном деле, является прерогативой самого Верховного Суда Республики Саха (Якутия) и не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, установленной статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, запрос Верховного Суда Республики Саха (Якутия) не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, поскольку он не отвечает вытекающим из Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» критериям подведомственности и допустимости.

Вместе с тем по завершении в Республике Саха (Якутия) избирательной кампании не исключается рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации других обращений о проверке конституционности законодательных актов Республики Саха (Якутия) и федеральных законов при условии соблюдения] предъявляемых к таким обращениям требований Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Республики Саха (Якутия), поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми запрос суда может быть признан допустимым и поскольку разрешение поставленного в нем вопроса Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

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

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», официальных изданиях органов государственной власти Республики

Саха (Якутия), а также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 20 декабря 2001 г. № 289-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Берга Олега Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 4 статьи 61 и пунктом 7 статьи 66 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе заместителя Председателя Т.Г. Морщаковой, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалоб гражданина О.В. Берга требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. Решением Воронежского областного суда гражданину О.В. Бергу отказано в признании пункта 3 статьи 145 Закона Воронежской области «Кодекс о выборах, референдумах и отзыве выборных лиц» противоречащим Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации», поскольку норма Федерального закона, на противоречие которой он указывал, является по существу такой же, как пункт 3 статьи 145 Закона Воронежской области «Кодекс о выборах, референдумах и отзыве выборных лиц».

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации О.В. Берг оспаривает конституционность пунктов 1 и 4 статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которым решение местного референдума, как являющееся обязательным, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее двух лет после его принятия, либо признано недействительным в судебном порядке.

По мнению заявителя, избиратели должны иметь право предусмотреть отмену представительным органом местного самоуправления решения, принятого на референдуме, что может быть закреплено в самом решении референдума; вытекающая же из названных норм невозможность отмены или изменения принятого на местном референдуме решения представительным органом местного самоуправления – даже если такая отмена (изменение) предусмотрена в самом решении – противоречит статьям 12, 130 (часть 2), 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку нарушает право населения на самостоятельное осуществление местного самоуправления через органы местного самоуправления.

Кроме того, гражданин О.В. Берг оспаривает конституционность положения пункта 7 статьи 66 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому до 1 мая 2001 года допускается единовременное продление или сокращение сроков полномочий органов местного самоуправления и (или) органов государственной власти в установленных законом пределах для совмещения дня голосования на выборах в органы публичной власти разного уровня. Противоречие этого положения статьям 3 (часть 4) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации О.В. Берг усматривает в том, что оно допускает изменение срока полномочий органов публичной власти даже в тех случаях, когда совмещение дней голосования имеет место и без такого изменения, не ставя при этом под сомнение само по себе продление или сокращение сроков полномочий органов публичной власти, как направленное в данном случае на достижение конституционно значимых целей.

Как следует из представленных материалов, решением Ленинского районного суда города Воронежа, оставленным без изменения Верховным Судом Российской Федерации, было отказано в удов-

летворении жалобы О.В. Берга, в которой оспаривался перенос – по решению муниципального Совета города Воронежа – выборов главы города Воронежа на декабрь 2000 года, одновременно с выборами главы Администрации Воронежской области.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял О.В. Берга о том, что в соответствии с требованиями названного Закона его жалоба не может быть принята к рассмотрению, однако заявитель настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленному им вопросу.

2. Разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации с учетом требований части второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» определяет, имеется ли в действительности неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемой нормы Конституции Российской Федерации либо такая неопределенность является мнимой, а ссылки на указанные в обращении статьи Конституции Российской Федерации – необоснованными или произвольными.

Положения пунктов 1 и 4 статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», закрепляющие, что решение местного референдума, как являющееся обязательным, может быть отменено либо изменено путем принятия иного решения на местном референдуме или признано недействительным в судебном порядке, призвано гарантировать стабильность итогов референдума как высшего непосредственного выражения власти народа (статья 3, часть 3, Конституции Российской Федерации), в том числе при осуществлении местного самоуправления (статья 130, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Установление возможности пересмотра решения референдума актом органа местного самоуправления в качестве общего правила, по существу, ставило бы под сомнение эффективность и императивный характер данного института непосредственной демократии, а также означало бы противопоставление представительной демократии референдуму как высшей форме непосредственной демократии.

Следовательно, неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли положения пунктов 1 и 4 статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в ре-

ферендуме граждан Российской Федерации» Конституции Российской Федерации, отсутствует, а потому данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

3. Возможность продления или сокращения сроков полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, предусмотренная оспариваемым положением пункта 7 статьи 66 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», служит (как это признает и сам заявитель) целям недопущения срыва выборов в связи с недостаточной явкой избирателей на выборы по причине их частого проведения и целям снижения затрат бюджетных средств на их организацию.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации, представительный орган местного самоуправления, предусматривая в период действия этого положения – до 1 мая 2001 года – единовременное изменение сроков полномочий органов публичной власти, должны были руководствоваться целями и требованиями, определенными пунктом 7 статьи 66 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Установление же того, насколько изменение сроков полномочий конкретных органов публичной власти соответствовало этим целям и требованиям, относится к компетенции судов общей юрисдикции и иных правоприменительных органов. Разрешение подобных вопросов Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Берга Олега Викторовича, поскольку они не отвечают требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой, и поскольку разрешение поставленного заявителем вопроса Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным жалобам окончательно и обжалованию не подлежит.

Заместитель Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации

Т.Г. Морщакова

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 25 декабря 2001 г. № 17-П

по делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой,

с участием граждан А.М. Соколова и М.М. Хафизова, представителя гражданина Г.В. Истомина – адвоката В.А. Плахотнюка, представителя Совета Федерации – адвоката В.Ю. Бакшинскаса и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 96, 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 208 ГПК РСФСР.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Шта-

нина на нарушение частью второй статьи 208 ГПК РСФСР их конституционных прав и свобод. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли содержащаяся в ней норма, примененная в делах заявителей, Конституции Российской Федерации.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М. Жарковой, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание представителей: от Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации М.Н. Лаврентьевой, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – И.О. Соломонидиной, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации – М.Г. Белан, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане Г.В. Истомин, А.М. Соколов, И.Т. Султанов, М.М. Хафизов и А.В. Штанин оспаривают конституционность части второй статьи 208 ГПК РСФСР (в редакции Федерального закона от 7 августа 2000 года «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР»), согласно которой решения, вынесенные судами по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, избирательных комиссий, комиссий референдума и должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан, вступают в законную силу немедленно после их провозглашения, за исключением решений, вынесенных судами по делам об оспаривании результатов выборов или результатов референдумов.

Как следует из представленных материалов, решением Иркутского областного суда от 10 ноября 2000 года по заявлению прокурора Иркутской области было отменено постановление избирательной комиссии Иркутской области о подтверждении полномочий гражданина

Г.В. Истомина в качестве депутата Законодательного собрания Иркутской области. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определением от 5 января 2001 года прекратила производство по кассационной жалобе Г.В. Истомина на это решение.

Тульский областной суд определением от 26 января 2001 года отказал в принятии кассационной жалобы гражданина А.М. Соколова на решение того же суда от 16 января 2001 года, не удовлетворившего его жалобу на решение окружной избирательной комиссии, которая отказала ему в регистрации в качестве кандидата в депутаты на повторных выборах в Тульскую областную Думу, назначенных на 25 марта 2001 года.

Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 марта 2001 года было прекращено кассационное производство по жалобе граждан И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина на решение Верховного Суда Республики Татарстан, отказавшего в удовлетворении их жалобы об отмене решения Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан о регистрации 56 народных депутатов, а также требования о вынесении постановления о назначении повторных выборов в соответствующих округах.

Кроме того, в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 10 мая 2001 года, вынесенном по заявлению граждан И.Т. Султанова и М.М. Хафизова о разъяснении резолютивной части решения того же суда от 4 мая 2001 года об отказе в удовлетворении их жалобы о признании неправомочным состава народных депутатов Государственного Совета Республики Татарстан созыва 1999–2004 годов, указано на невозможность кассационного обжалования этого решения.

Как утверждают заявители, часть вторая статьи 208 ГПК РСФСР, на основании которой вынесенные в отношении них судебные решения вступили в законную силу немедленно после провозглашения, в связи с чем они были лишены возможности обжаловать эти решения в кассационном порядке, нарушает право на судебную защиту, гарантированное статьей 46 (часть 2) Конституции Российской Федерации, и противоречит статьям 18, 19 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Права и свободы человека и гражданина как высшая ценность, согласно Конституции Российской Федерации, являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной

власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статьи 2 и 18). Гарантируя каждому судебную защиту его прав и свобод, Конституция Российской Федерации в качестве одного из существенных элементов права на судебную защиту предусматривает возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти и должностных лиц (статья 46, части 1 и 2).

Раскрывая конституционное содержание права на судебную защиту применительно к конкретным видам судопроизводства, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал ряд правовых позиций, согласно которым право на судебную защиту предполагает конкретные гарантии эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости (Постановление от 16 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 44 УПК РСФСР и статьи 123 ГПК РСФСР), отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает право на судебную защиту (Постановление от 3 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности статей 180, 181, пункта 3 части 1 статьи 187 и статьи 192 АПК Российской Федерации), в рамках осуществления судебной защиты прав и свобод возможно обжалование в суд решений и действий (или бездействия) любых государственных органов, включая судебные (Постановления от 2 июля 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 УПК РСФСР и от 6 июля 1998 года по делу о проверке конституционности части пятой статьи 325 УПК РСФСР).

Основываясь на этих правовых позициях, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 28 мая 1999 года по делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях признал содержащиеся в них нормы, устанавливавшие окончательность решения суда или судьи по делам об административных правонарушениях, которые влекут применение связанных с ограничением личной свободы и права собственности мер административных взысканий, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), поскольку ими исключалась возможность проверки по жалобам граждан законности и обоснованности таких судебных решений еще одной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки.

Данные Постановления Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу, и, следовательно, сохраняют свое

значение изложенные в них правовые позиции, из которых вытекает, что судебное решение не может быть признано справедливым и правосудным, если отсутствует возможность исправления судебной ошибки.

По смыслу статьи 46 Конституции Российской Федерации и корреспондирующих ей положений статей 8 и 29 Всеобщей декларации прав человека, пункта 2 и подпункта «а» пункта 3 статьи 2 и пункта 6 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной. Вместе с тем статья 2 Протокола № 7 к Конвенции, закрепляющая, как и статья 50 (часть 3) Конституции Российской Федерации, право каждого осужденного за преступление на пересмотр приговора вышестоящей судебной инстанцией, допускает возможность исключений из этого права в отношении незначительных правонарушений на основе национального законодательства, а также в случаях, когда соответствующее лицо было судимо высшей судебной инстанцией в качестве суда первой инстанции или осуждено в результате рассмотрения апелляции против его оправдания. Таким образом, как следует из статей 46 (часть 2) и 50 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в правовой системе Российской Федерации право на пересмотр судебного решения гарантируется применительно не только к уголовным делам, но и делам, возникающим из гражданских и административных правоотношений.

В силу взаимосвязанных статей 46, 50, 71 (пункты «в», «о»), 118, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель, избирая ту или иную форму пересмотра судебных решений по конкретным делам (гражданским, уголовным, административным) с целью исправления судебной ошибки, должен исходить из необходимости адекватного обеспечения защиты прав и свобод в целях реального и своевременного их восстановления. При этом такое законодательное регулирование не должно отменять или умалять права и свободы человека и гражданина, а возможные их ограничения должны быть соразмерными и обуславливаться необходимостью защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, части 2 и 3, Конституции Российской Федерации).

3. Согласно статьям 3 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации свободные выборы наряду с референдумом явля-

ются высшим непосредственным выражением власти народа; 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 и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Данные конституционные положения согласуются со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и пунктом «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Эти положения реализуются прежде всего (в силу статьи 71, пункт «в», Конституции Российской Федерации) путем соответствующего законодательного регулирования, устанавливающего конкретное содержание избирательных прав, основные гарантии их осуществления, а также принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдумов.

Принцип свободного волеизъявления народа на выборах предполагает предоставление надлежащих гарантий реализации избирательного права (активного и пассивного) всему избирательному корпусу на основе баланса публичных и частных интересов в соответствии с предписаниями Конституции Российской Федерации (статьи 1, 2, 3, 17 и 32).

Необходимым условием демократического и правового характера органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации является периодичность выборов, обеспечиваемая проведением их в строго установленные сроки и судебным контролем за их осуществлением. Специальный порядок судебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных комиссий и их должностных лиц призван защищать конституционные права граждан от различных нарушений, которые в отдельных случаях могут повлечь искажение самого принципа свободного волеизъявления народа на выборах, что ставит под сомнение их конституционную ценность и является основанием для признания их недействительными. Так, в целях оперативного разрешения разногласий и правовых конфликтов, возникающих в ходе избирательной кампании, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав

и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматриваются, в частности, сокращенные сроки рассмотрения судами жалоб на нарушение избирательных прав граждан названными участниками избирательного процесса (статья 63).

4. Положение части второй статьи 208 ГПК РСФСР о немедленном после провозглашения вступления в законную силу судебных решений по делам о нарушении избирательных прав граждан (за исключением решений, вынесенных по делам об оспаривании результатов выборов или результатов референдумов) означает их безусловное немедленное исполнение. Данная норма, по своему буквальному смыслу, распространяется на решения, вынесенные как до голосования, так и после него, и во взаимосвязи с частью первой статьи 283 ГПК РСФСР, допускающей обжалование и опротестование в кассационном порядке лишь не вступивших в законную силу решений судов, исключает кассационное обжалование таких решений.

Применительно к решениям, выносимым непосредственно перед голосованием или в день голосования, а также связанным с такими нарушениями избирательных процедур, которые не затрагивают существо избирательных прав граждан, не препятствуют свободному волеизъявлению народа на выборах и в силу этого не влияют на их результаты, общий порядок вступления судебных решений в законную силу – по истечении срока, предусмотренного на подачу кассационной жалобы или протеста, или после рассмотрения дела вышестоящим судом, или после нового рассмотрения (часть первая статьи 208, статьи 284 и 284.1 ГПК РСФСР) – приводил бы к неоправданному затягиванию избирательного процесса, несоблюдению законодательно установленных сроков проведения последовательных избирательных действий, в своей совокупности гарантирующих осуществление народовластия и право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статьи 3 и 32, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Исходя из этого законодатель в целях обеспечения стабильности избирательного процесса, свободного волеизъявления народа на выборах и эффективной судебной защиты избирательных прав граждан может предусмотреть особые сроки для рассмотрения дел о нарушениях избирательных прав граждан, а также для обжалования и пересмотра состоявшихся по этим делам судебных решений. Такое регулирование, как предполагающее право гражданина на пересмотр его дела вышестоящей судебной инстанцией, поскольку

ку им обеспечивается своевременное устранение судебной ошибки и тем самым гарантируется реальное восстановление нарушенных прав, отвечало бы требованиям справедливого и эффективного правосудия.

Принимая Федеральный закон от 7 августа 2000 года «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР», которым в статью 208 ГПК РСФСР была включена оспариваемая норма, законодатель, как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, руководствовался стремлением способствовать проведению избирательных кампаний в строго определенные сроки путем оперативного рассмотрения судами соответствующих дел и немедленного исполнения вынесенных ими решений. Однако, исключив возможность обжалования в кассационном порядке судебных решений по всем делам, не связанным с оспариванием результатов выборов или референдумов, он нарушил баланс конституционно защищаемых ценностей, поскольку таким регулированием полная и эффективная судебная защита избирательных прав граждан даже в случае их существенного ущемления, влекущего искажение свободного волеизъявления избирателей, не гарантируется.

При этом, нарушив системное единство гражданско-процессуальных норм, ранее обеспечивавшее кассационное обжалование судебных решений по любым делам о нарушениях избирательных прав граждан (статья 282 ГПК и др.), оспариваемая норма создала препятствия для выявления и устранения судебной ошибки и тем самым – для восстановления нарушенных избирательных прав, поскольку факты, установленные вступившим в законную силу решением суда по одному гражданскому делу, не доказываются вновь при разбирательстве других гражданских дел, в которых участвуют те же лица (часть вторая статьи 55 ГПК РСФСР), и поскольку по вступлении решения в законную силу стороны и другие лица, участвовавшие в деле, а также их правопреемники не могут вновь заявлять в суде те же исковые требования, на том же основании, а также оспаривать в другом процессе установленные судом факты и правоотношения (часть третья статьи 208 ГПК РСФСР). Дефекты регулирования, сложившегося в результате принятия оспариваемой нормы, не могут быть компенсированы при рассмотрении дел в порядке надзора, поскольку возбуждение производства в этой стадии обусловлено не волеизъявлением гражданина, права которого нарушаются, а решением соответствующих должностных лиц, при том что объем процессуальных

прав сторон, участвующих в деле, значительно ограничен по сравнению с кассационной инстанцией.

Таким образом, положение части второй статьи 208 ГПК РСФСР, на основании которого во всех случаях, без предусмотренных законом конституционно обусловленных оснований, исключается возможность обжалования в кассационном порядке судебных решений по не связанным с оспариванием результатов выборов или референдумов делам о нарушениях избирательных прав граждан, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), положение части второй статьи 208 ГПК РСФСР, на основании которого исключается возможность обжалования в кассационном порядке судебных решений по не связанным с оспариванием результатов выборов или референдумов делам о нарушениях избирательных прав граждан.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и действует непосредственно.

3. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дела граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина подлежат пересмотру в установленном законом порядке.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Российской газете». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

2002 год**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 15 января 2002 г. № 1-П**

по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Б.С. Эбзеева, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, В.Г. Ярославцева,

с участием гражданина А.М. Траспова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук А.С. Автономова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 96, 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.М. Траспова на нарушение указанными положениями его конституционных прав.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д. Рудкина, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в

заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Ю. Зайцева, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – Р.Т. Биктагирова, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – Г.Г. Никитина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Гражданин А.М. Траспов оспаривает конституционность пункта 3 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 92 Федерального закона от 26 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части, касающейся правомочия суда соответствующего уровня отменять решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов в избирательном округе, в том числе в случае таких нарушений избирательного законодательства, как незаконный отказ в регистрации кандидата, только если вследствие этого невозможно с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Как следует из представленных материалов, решением Ставропольского краевого суда от 19 октября 1999 года была удовлетворена жалоба гражданина А.М. Траспова на отказ окружной избирательной комиссии Ставропольского одномандатного избирательного округа № 55 в регистрации его кандидатом в депутаты при проведении в 1999 году выборов в Государственную Думу. Однако окружная избирательная комиссия, на которую тем же решением возлагалась обязанность в срок до 24 октября 1999 года рассмотреть вопрос о регистрации А.М. Траспова кандидатом в депутаты, своим Постановлением от 22 октября 1999 года вновь отказала ему в этом.

Жалоба А.М. Траспова на данное Постановление окружной избирательной комиссии решением Ставропольского краевого суда от 17 декабря 1999 года оставлена без удовлетворения. Верховный Суд Российской Федерации определением от 1 февраля 2000 года удовлетворил кассационную жалобу А.М. Траспова на это судебное решение частично, а Президиум Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело 24 мая 2000 года в порядке надзора, отменил указанные решения и направил дело на новое рассмотрение в Ставропольский краевой суд, который 4 июля 2000 года признал Постановление

окружной избирательной комиссии от 22 октября 1999 года недействительным с момента его принятия.

Поскольку к этому времени выборы в Государственную Думу уже состоялись, А.М. Траспов обратился в Ставропольский краевой суд с требованием признать результаты выборов по Ставропольскому одномандатному избирательному округу № 55 недействительными, однако данное требование было оставлено без удовлетворения на том основании, что неправомерный отказ в регистрации его кандидатом в депутаты не повлиял на достоверность определения результатов волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании 19 декабря 1999 года. Это решение Ставропольского краевого суда оставлено Верховным Судом Российской Федерации без изменения.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.М. Траспов утверждает, что при отказе гражданину в регистрации кандидатом в депутаты определить в ходе выборов волеизъявление избирателей нельзя в принципе; следовательно, оспариваемые положения, в силу которых итоги голосования, результаты выборов могут быть признаны судом недействительными только ввиду невозможности достоверного определения результатов состоявшегося волеизъявления избирателей, исключают для гражданина при незаконном отказе в регистрации реализацию им права быть избранным в органы государственной власти, а потому противоречат статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации и международным актам о правах человека.

2. Пункт 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункт 3 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривают, что суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, других нарушений избирательного законодательства, в том числе при незаконном отказе в регистрации кандидата, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Положение, устанавливающее в качестве условия отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах

выборов невозможность с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, содержится, кроме того, в пункте 2 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункте 2 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Эти положения в совокупности с пунктом 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пунктом 1 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляют открытый перечень оснований отказа в регистрации кандидата и ее отмены, допускающий наступление указанных правовых последствий при наличии как перечисленных в этих нормах, так и других нарушений.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются содержащиеся в пункте 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункте 3 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» положения, в силу которых в случае нарушения избирательного законодательства (в том числе при незаконном отказе гражданину в регистрации кандидатом либо ее аннулировании) в качестве безусловной и единственной предпосылки отмены судом решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов в избирательном округе требуется подтверждение невозможности достоверного определения результатов состоявшегося волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании.

Вместе с тем само по себе полномочие избирательной комиссии аннулировать регистрацию кандидатов, как не оспариваемое заявителем, Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем деле не рассматривается.

3. Права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, являющимся составной частью ее правовой системы, и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 15, часть 4; статья 17, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Согласно Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа наряду с референдумом яв-

ляются свободные выборы; граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления (статья 3, часть 3; статья 32, часть 2). Эти конституционные нормы корреспондируют положениям Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которыми каждый гражданин должен иметь право и возможность без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений голосовать и быть избранным на подлинных и периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей (пункт «b» статьи 25), и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которой свободные выборы должны проводиться в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа (статья 3 Протокола № 1).

Подлинно свободные демократические выборы, осуществляемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, предопределяют, в частности, право любых лиц, отвечающих установленным избирательным законодательством условиям и выполнивших предусмотренные им требования, участвовать в выборах в качестве кандидатов, и право других лиц свободно выражать свое отношение к ним, голосуя «за» или «против». Соответственно, незаконное лишение гражданина возможности участвовать в выборах в качестве кандидата приводит к искажению характера выборов как свободных не только для кандидатов, но и для избирателей, свобода волеизъявления которых может ограничиваться самим фактом лишения права голосовать за любого из законно выдвинутых кандидатов.

Устанавливая правовые последствия незаконного отказа в регистрации в качестве кандидата или исключения из списка зарегистрированных кандидатов и в связи с этим определяя способы и формы судебной защиты нарушенного права, закон должен гарантировать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия, препятствующие надлежащему осуществлению названных прав. Решение суда о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права, в том числе о регистрации в качестве кандидата, не может во всех случаях интерпретироваться как нарушающее активное избирательное право граждан, принявших участие в голосовании, а, напротив, служит его защите. Такая защита должна быть эффективной не только когда нарушения права быть избранным выявляются

до начала голосования, но и впоследствии, и, следовательно, не исключает также – в качестве способа восстановления права – отмену итогов голосования, результатов выборов, с тем чтобы обеспечивались подлинно свободные выборы.

Между тем согласно оспариваемым законоположениям подразумевается, что реализация избирательных прав в ходе состоявшихся выборов сама по себе признается достаточным основанием для фактического игнорирования существенных нарушений прав отдельных кандидатов и избирателей в избирательном процессе. Именно из такого его понимания исходили правоприменительные органы – окружная избирательная комиссия и суды – в деле гражданина А.М. Траспова.

Данный подход не согласуется с требованиями, вытекающими из статей 17 и 55 Конституции Российской Федерации, которые в их взаимосвязи предполагают, что целью обеспечения прав других может обуславливаться только устанавливаемое федеральным законом соразмерное ограничение права. Вместе с тем ни законодатель, ни правоприменитель не вправе исходить из того, что этой целью может быть оправдано какое-либо существенное нарушение права, а также отказ в его защите, поскольку тем самым фактически допускалось бы умаление права как такового. Искаженное представление законодателя и правоприменителя о целях, которым должна служить оспариваемая норма, приводит к умалению как избирательных прав, так и права на судебную защиту (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2; статья 46, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

4. Как видно из состоявшихся судебных решений по делу А.М. Траспова, окружная избирательная комиссия и суды не обеспечили своевременную и эффективную защиту пассивного избирательного права заявителя, в результате чего он был неправомерно лишен возможности участвовать в выборах в качестве кандидата в депутаты.

Между тем решение суда должно служить средством эффективной защиты нарушенного права: в силу статьи 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и пункта 3 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» судебное решение является обязательным, в том числе для избирательных комиссий, и служит достаточным основанием для регистрации (восстановления регистрации), не требуя какого бы то ни было подтверждения с их стороны.

Такой подход, основанный на принципах самостоятельности судебной власти и обеспечения правосудием прав и свобод человека и

гражданина, в том числе права на судебную защиту (статьи 10, 18 и 46, часть 1, Конституции Российской Федерации), корреспондирует толкованию, которое дается Европейским Судом по правам человека праву на доступ к суду и принципу справедливого правосудия, закрепленным в пункте 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В решении от 19 марта 1997 года по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции» Европейский Суд по правам человека подтвердил неоднократно выражавшуюся им позицию, согласно которой «право на суд» стало бы иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла, чтобы окончательное обязательное судебное решение оставалось неисполненным, поскольку исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть права на судебную защиту в смысле статьи 6 Конвенции.

5. Окружная избирательная комиссия, не устранив в отношении заявителя до начала голосования такое нарушение его избирательных прав, как незаконный отказ в регистрации, и суды, не прибегавшие к отмене результатов выборов в избирательном округе, исходили из того, что оспариваемое положение предполагает возможность отмены результатов выборов лишь при условии доказанности влияния выявленного нарушения избирательных прав на достоверность результатов волеизъявления избирателей. Между тем в условиях незаконного отказа кандидату (кандидатам) в регистрации такое доказывание практически неосуществимо. Поэтому суды ориентируются не на обеспечение реальных условий для подлинного свободного волеизъявления избирателей в ходе первоначальных или повторных выборов, а лишь на формальную проверку характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов, т. е. на проверку результатов состоявшегося голосования. Однако к этому не сводится оценка адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей, и отмена результатов выборов возможна также в других случаях – если не были обеспечены необходимые условия, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей.

Таким образом, использованная в Законе формулировка «достоверность результатов волеизъявления избирателей» позволяет правоприменителю отказываться при рассмотрении соответствующих споров от установления влияния обнаруженных существенных нарушений в ходе выборов на адекватное отражение действительной воли избирателей в итогах голосования, результатах выборов, что фактически приводит к отказу в эффективной судебной защите избиратель-

ных прав граждан и, следовательно, противоречит Конституции Российской Федерации.

6. В соответствии с частью четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в тех случаях, когда признание нормативного акта противоречащим Конституции Российской Федерации создает пробел в правовом регулировании, подлежит непосредственному применению Конституция Российской Федерации, в том числе закрепленный в ней принцип соразмерности (пропорциональности), обусловленный природой Российской Федерации как правового государства (статья 1, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации). Исходя из этого принципа, суды должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права и не могут, признавая незаконным отказ в регистрации лица кандидатом, ограничиваться одной только констатацией нарушения избирательных прав. Иное не согласуется также с требованием статьи 18 Конституции Российской Федерации об обеспечении правосудием непосредственного действия прав и свобод.

При этом принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушений избирательных прав соответствующего способа восстановления или компенсации, учитывающего их специфику, связанную с тем, что, будучи индивидуальными, эти права реализуются в процессе выборов, предполагающих выявление общей воли избирателей, принявших участие в голосовании. Это, однако, не должно приводить к отказу от использования компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, а также исключать ответственность допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса, включая избирательные комиссии.

При наличии предусмотренных законом оснований суд вправе признать невозможным проведение повторных выборов в целях восстановления пассивного избирательного права гражданина. Однако во всяком случае негативные последствия, явившиеся результатом незаконных действий (или бездействия) избирательных комиссий, которые обладают, по сути, публично – властными функциями, должны быть компенсированы, а доброе имя гражданина – восстановлено на основе вытекающего из статьи 53 Конституции Российской Федерации признания и возмещения государством причиненного вреда, что как универсальный способ защиты нарушенных прав предполагает государственные гарантии от любого претерпевания, причиненного лицу публичной властью.

7. Обеспечение своевременного, до проведения голосования, восстановления нарушенных избирательных прав – с тем, чтобы в дальнейшем предотвращалась необходимость признания итогов голосования, результатов выборов недействительными, – требует дополнительных законодательных мер, которые препятствовали бы необоснованному отказу в регистрации кандидата в депутаты либо аннулированию уже осуществленной регистрации.

Такие меры могут состоять, в том числе, в уточнении оснований для отказа в регистрации, соответствующих полномочий избирательных комиссий и их ответственности, в совершенствовании судебных процедур, служащих своевременному, до проведения выборов, восстановлению пассивного избирательного права, а также в разработке адекватных компенсаторных механизмов восстановления прав, нарушенных вследствие незаконного отказа в регистрации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), содержащиеся в пункте 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункте 3 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» положения, которые при незаконном отказе в регистрации кандидата ограничивают полномочия суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей, подменяя такое выявление формальным «определением достоверности результатов волеизъявления избирателей», принявших участие в голосовании, чем умаляются и ограничиваются избирательные права и право граждан на судебную защиту.

2. В соответствии с правовыми позициями, изложенными в настоящем Постановлении, и частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин А.М. Траспов вправе обратиться в суд общей юрисдикции за защитой своих нарушенных прав.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует

непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и в официальных изданиях органов государственной власти Ставропольского края. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

**судьи Конституционного Суда
Российской Федерации Н.С. Бондаря**

Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 15 января 2002 года признал не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), содержащиеся в пункте 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункте 3 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» положения, которые при незаконном отказе в регистрации кандидата ограничивают полномочия суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей, подменяя такое выявление формальным определением достоверности результатов волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании, чем, как указано в Постановлении, умаляются и ограничиваются избирательные права и право граждан на судебную защиту.

Будучи не согласен с отдельными аргументами, лежащими в основе решения о неконституционности данных положений, на основании части первой статьи 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» излагаю следующее особое мнение.

1. Оспариваемые положения предусматривают, что суд может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом не только в случаях, прямо указанных в соответствующих пунктах статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», но и при наличии других нарушений избирательного законодательства, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Очевидно, что к «другим нарушениям избирательного законодательства» относится и незаконный отказ в регистрации кандидата в депутаты. Поэтому оспариваемые положения не исключают возможности отмены судом итогов голосования, результатов выборов при незаконном отказе лицу в регистрации.

Но незаконный отказ избирательной комиссии в регистрации кандидата, установленный судом после состоявшихся выборов, не влечет за собой автоматическую отмену итогов голосования, результатов выборов, что вытекает из оспариваемых норм и подтверждается Постановлением Конституционного Суда, который справедливо указал, что суды, признавая незаконным отказ в регистрации лица кандидатом, «должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права» (пункт 6 мотивировочной части). Речь может идти не только о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права путем отмены результатов состоявшихся выборов, но и о компенсаторных механизмах – возмещении морального вреда, восстановлении репутации и доброго имени лица, которому незаконно было отказано в регистрации, и т. п. Одновременно, как указывается в Постановлении и с чем также вполне можно согласиться, должен решаться вопрос об ответственности избирательных комиссий за допущенные нарушения, что имеет существенное значение и в деле А.М. Траспова, пассивное избирательное право которого было грубо нарушено прежде всего в результате отказа окружной избирательной комиссии Ставропольского избирательного округа № 55 исполнить обязательное для нее решение Ставропольского краевого суда о незаконности отказа в регистрации А.М. Траспова кандидатом в депутаты, которое состоялось задолго до дня голосования.

Таким образом, оспариваемые положения не могут быть интерпретированы как исключающие возможность защиты и восстановления нарушенных избирательных прав заявителя, в том числе путем отмены в судебном порядке итогов голосования, результатов выборов.

2. Вместе с тем соответствующие положения оспариваемых Законов определяют условия, при которых суд может принять решение об отмене итогов голосования, результатов выборов, связывая эти нарушения избирательного законодательства с невозможностью «с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей». Формулируя данное требование, законодатель ориентирует суд на необходимость оценки ситуации не с точки зрения формальных итогов голосования, а с точки зрения адекватности этих результатов именно реальной воле большинства избирателей. Только при таком понимании данная норма – в ее систематическом и телеологическом истолковании – имеет смысл. Это предполагает, в свою очередь, необходимость поиска судом при решении вопроса об отмене результатов выборов баланса между ценностями активного и пассивного избирательного права и соответственно – между ценностями субъективных избирательных прав граждан, с одной стороны, и объективных итогов выборов как акта прямого волеизъявления населения, с другой.

Выборы наряду с референдумом являются высшим непосредственным выражением народовластия (статья 3, часть 3, Конституции Российской Федерации), а право избирать и быть избранным – существенным элементом комплексного по своему содержанию конституционного права на участие в управлении (статья 32, часть 2, Конституции Российской Федерации). При анализе соответствующих вопросов нет никаких оснований отказываться от ранее сформулированной Конституционным Судом правовой позиции, которая заключается в том, что «выборы как способ выявления воли народа и формирования соответствующих легитимных органов государственной власти и местного самоуправления, от его имени осуществляющих публичную власть, основаны на приоритете воли большинства избирателей, принявших участие в голосовании» (пункт 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года № 17-П).

Субъективное избирательное право (как право участвовать в выборах в качестве кандидата, так и право голосовать за того кандидата, которого избиратель считает более предпочтительным, равно как и против всех), являясь элементом конституционного статуса личности, одновременно представляет собой важнейший элемент собствен-

но института выборов, посредством которых обеспечивается реализация конституционной характеристики России как демократического государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации). Тем самым избирательное право включает в себе как личный интерес каждого конкретного гражданина, так и интерес публичный. При этом интересы отдельных граждан – носителей субъективного избирательного права, проявляясь в процессе достижения единой цели – формирования представительного органа через институт непосредственного народовластия, могут не совпадать с публичными интересами и вступать в противоречие с конституционными ценностями публично – правового института выборов. На практике это может проявиться в том числе в случае постановки вопроса об отмене итогов голосования, результатов выборов при возможном несовпадении законных интересов лица, пассивное избирательное право которого не было реализовано из-за незаконного отказа в регистрации, с интересами большинства избирателей, реализовавших активное избирательное право, но лишенных возможности голосовать за или против незарегистрированного кандидата. Однако оспариваемые нормы не препятствуют суду, установив на основе исследования фактических обстоятельств, правовые последствия незаконного отказа в регистрации лица в качестве кандидата, обеспечить эффективную защиту и пассивного и активного избирательного права на основе соблюдения баланса соответствующих конституционных ценностей, публичных и частных интересов.

Защита пассивного избирательного права, равно как и права избирателей голосовать за этого кандидата, не может осуществляться в отрыве от конституционной оценки выборов как состоявшегося акта прямого волеизъявления населения и понимания того, что следствием пересмотра итогов состоявшихся выборов может быть нарушение стабильности функционирования институтов представительной демократии, дисквалификация актов реализации активного избирательного права. Поэтому, если избирательное право нарушено, в результате чего лицо было лишено возможности участвовать в выборах в качестве кандидата, на его защиту не может автоматически распространяться общий подход, согласно которому адекватным является восстановление нарушенного права в той форме, которая позволяет гражданину реализовать заложенную в нормативном содержании субъективного права возможность, что применительно к пассивному избирательному праву означало бы возможность участвовать в повторных выборах и находиться среди кандидатов, за или против которых избиратели вновь должны голосовать.

3. Законодатель вправе предусмотреть, руководствуясь конституционным принципом соразмерности, как основания пересмотра итогов голосования, так и условия сохранения их в силе, несмотря на имевшее место нарушение тех или иных требований избирательного законодательства (имея в виду возможность использования для защиты избирательных прав иных компенсаторных механизмов). Такой вывод вытекает и из статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, а также из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускающей возможность ограничений федеральным законом прав и свобод человека и гражданина, в том числе в целях защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц.

Таким образом, способы и пределы восстановления нарушенного права участвовать в выборах могут быть установлены законодателем по-разному, исходя из того, что в одних случаях нарушение не повлияло на формирование и выражение общей воли избирателей, а в других соответствующие неправомерные действия (бездействие) ставят под сомнение ценность состоявшихся выборов, что, соответственно, исключает возможность защиты устойчивости их результатов. В этом случае восстановление пассивного избирательного права конкретного лица путем проведения новых выборов служит восстановлению и активных избирательных прав избирателей, равно как и восстановлению конституционной ценности самих выборов как института народовластия.

Конституционный Суд, аргументируя неконституционность оспариваемых положений, исключает ссылки на указанные нормы Конституции Российской Федерации при решении вопроса о возможности сохранения в силе результатов выборов как одного из вариантов судебного решения. Однако, во-первых, защита права быть избранным может быть осуществлена, как отмечалось выше и как признал Конституционный Суд, и с помощью компенсаторных механизмов. Во-вторых, степень ограничения права, допускаемого Конституцией, может быть определена судом только на основе выявления баланса защищаемых в рамках избирательного процесса конституционных ценностей. При этом сам Конституционный Суд справедливо указывает на принцип соразмерности в части использования способов восстановления пассивного избирательного права: таких способов в контексте проблемы может быть, по большому счету, два – отмена результатов выборов или их сохранение в силе с включением компенсаторных

механизмов. Это означает признание Конституционным Судом того факта, что отнюдь не во всех случаях, когда лицо было незаконно лишено возможности участвовать в выборах в качестве кандидата, результаты голосования, итоги выборов должны быть отменены; принимать решение о том, применимы ли такие правовые последствия, должен суд общей юрисдикции, рассматривающий конкретное дело. То есть фактически Конституционным Судом Российской Федерации была не отвергнута, а представлена в иных юридических конструкциях и более развернуто та правовая модель, которая заложена в оспариваемых положениях.

4. Все это позволяет сделать вывод, что признание оспариваемых положений неконституционными, по сути дела, имело характер выявления их действительного конституционного смысла. Полезность такого метода конституционного нормоконтроля под сомнение не ставится. Тем более, что в данном случае конституционное истолкование направлено на преодоление сложившейся правоприменительной практики, когда даже при наличии более чем сомнительных результатов выборов – в том числе вследствие незаконного отстранения гражданина от участия в выборах в качестве кандидата – они остаются в неприкосновенности, что, следует признать, нередко связано с незаконным воздействием на суды, особенно в регионах, со стороны заинтересованных органов и должностных лиц.

Однако такого рода конституционная «рехтовка» правоприменительной практики могла бы быть осуществлена и в рамках признания оспариваемых норм не противоречащими Конституции Российской Федерации. Принятое же Конституционным Судом решение, признающее неконституционными отдельные положения пункта 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», может поставить правоприменителя в затруднительное положение при выявлении и «разграничении» конституционных и неконституционных элементов в нормативном содержании соответствующих пунктов названных Федеральных законов: ведь в целом они не утратили силу и должны применяться с учетом правовых позиций, изложенных в Постановлении Конституционного Суда. Сформулированные же в Постановлении во многом под влиянием конкретных обстоятельств дела А.М. Траспова, права которого действительно были попораны грубейшим образом, правовые позиции общего, нормативного характера о недопустимости

ограничения полномочий суда по отмене итогов голосования, результатов выборов при незаконном отказе в регистрации кандидата (пункт 1 резолютивной части) нуждаются теперь в детальной правовой регламентации, направленной в том числе на предотвращение возможных злоупотреблений вытекающими из Постановления судебными возможностями «опрокинуть» результаты выборов, например в угоду проигравшим выборы «третьим» лицам, что может нанести ущерб принципу стабильности и конституционной значимости выборов, привести к неблагоприятным социально-политическим последствиям.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 22 января 2002 г. № 2-П

по делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием гражданина М.М. Салямова, представителей Государственного Совета Республики Татарстан – Председателя Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшина и кандидата юридических наук Ш.Ш. Ягудина,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 1 части второй статьи 21, статьями 36, 96, 97, 99 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина М.М. Саямова на нарушение его конституционных прав рядом положений Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан».

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Стрекозова, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание представителей: от Государственной Думы – заместителя председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству А.И. Салия, от Президента Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – Е.И. Колюшина, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации – В.Я. Болышева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. При проведении в 1999 году выборов в Государственный Совет Республики Татарстан гражданин М.М. Саямов был выдвинут кандидатом в народные депутаты по Азнакаевскому районному административно-территориальному избирательному округу № 22, однако решением Азнакаевской окружной избирательной комиссии от 10 ноября 1999 года ему было отказано в регистрации в связи с тем, что он постоянно не проживает и не работает на территории данного избирательного округа. Центральная избирательная комиссия Республики Татарстан своим Постановлением от 15 ноября 1999 года подтвердила правильность обжалованного М.М. Саямовым решения окружной избирательной комиссии, а Азнакаевский городской суд отказал в принятии жалобы на это решение со ссылкой на то, что заявитель зарегистрирован кандидатом в народные депутаты по другому административно-территориальному избирательному округу.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин М.М. Саямов оспаривает конституционность ряда положений Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан». Как следует из данной жалобы и приложенных к ней документов,

в деле заявителя фактически были применены находящиеся в нормативном единстве положения о проведении выборов в Государственный Совет Республики Татарстан по административно-территориальным и территориальным округам (часть вторая статьи 69, часть вторая статьи 70, статья 90 Конституции Республики Татарстан и пункт 2 статьи 4 Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1994 года «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» (в редакции от 21 июля 1999 года и от 21 января 2000 года), а также положение, в соответствии с которым право быть выдвинутыми в качестве кандидатов в народные депутаты и право быть избранными в Государственный Совет Республики Татарстан по административно-территориальным избирательным округам имеют граждане Республики Татарстан, постоянно проживающие или работающие на территории данного избирательного округа (часть вторая статьи 70 Конституции Республики Татарстан и пункт 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1994 года «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» (в редакции от 21 июля 1999 года и от 21 января 2000 года).

По мнению заявителя, названные положения нарушают его конституционное право избирать и быть избранным в органы государственной власти (активное и пассивное избирательное право), а потому не соответствуют статье 32 Конституции Российской Федерации.

Иные положения Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», которые также оспаривает М.М. Саямов, в его деле, как это следует из документов, приложенных к жалобе, не применялись и применению не подлежали, а потому в силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» их конституционность в настоящем деле не рассматривается.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются часть вторая статьи 69, части вторая статьи 70 и статья 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункт 2 статьи 4 и пункт 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», которые связаны с реализацией закрепленных Конституцией Российской Федерации избирательных прав граждан в процессе их участия в формировании Государственного Совета Республики Татарстан – однопалатного законодательного (представительного) органа Республики Татарстан.

2. Конституционное регулирование, лежащее в основе избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов,

содержит относящиеся к основам конституционного строя нормы – принципы, а также другие нормы, предопределяющие правовую базу выборов в органы народного представительства. Прежде всего это: признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, соблюдение и защита которых является обязанностью государства (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), обеспечивающего равные права граждан Российской Федерации на всей ее территории (статья 6, часть 2; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации); провозглашение единственным источником власти многонационального народа России, осуществляющего свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, при том что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3 Конституции Российской Федерации), а также закрепление единства системы государственной власти как основы федеративного устройства Российской Федерации (статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации).

3. В развитие указанных конституционных положений статья 32 Конституции Российской Федерации предусматривает, что граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и участвовать в референдуме (части 1 и 2); не имеют права избирать и быть избранным лишь граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы (часть 3). Данные права в Российской Федерации как демократическом правовом государстве признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (статья 1, часть 1; статья 2; статья 17, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Ратифицированная Российской Федерацией Конвенция о защите прав человека и основных свобод закрепляет право на свободные выборы и в целях реализации этого права устанавливает обязанность государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивают свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1); согласно Международному пакту о гражданских и политических правах каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в государственных делах как непосредственно, так и через свободно выбранных предста-

вителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании (статья 25).

Названные нормы, как следует из статьи 15 (часть 4) во взаимосвязи со статьей 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации, являются составной частью правовой системы Российской Федерации, а закрепленные в них принципы избирательного права признаются и гарантируются Российской Федерацией в качестве конституционных прав и свобод.

Кроме того, в Конституции Российской Федерации провозглашается, что выборы являются свободными (статья 3, часть 3), при этом применительно к выборам Президента Российской Федерации прямо закрепляется, что они проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (статья 81, часть 1). В этой специальной норме о порядке выборов Президента Российской Федерации в то же время – по смыслу статей 1, 2, 3, 17, 19, 60 и 81 Конституции Российской Федерации – выражены общие принципы, лежащие в основе реализации конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным на подлинных свободных выборах. Соответственно, и образуемые в Российской Федерации путем свободных выборов органы народного представительства должны формироваться на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Положение о праве на участие в свободных выборах законодательного (представительного) органа на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании составляет существо закрепленного статьей 32 Конституции Российской Федерации права гражданина, без этого оно теряет свое реальное содержание. Однако регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина составляют ведение Российской Федерации (статья 71, пункт «в»), субъекты же Российской Федерации, реализуя свои полномочия в сфере защиты прав и свобод, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «б» части 1), не могут снижать уровень конституционных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и соответствующим положениям Конституции Российской Федерации.

4. Порядок формирования законодательных (представительных) органов относится к общим принципам организации законо-

дательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации, составляет один из существенных элементов их статуса и тем самым также конституционного статуса субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации предусматривает, что статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики (статья 66, часть 1); установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «н» части 1); система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77, часть 1).

К таким общим принципам относятся и принципы избирательного права, включая свободные выборы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, соблюдение которых делает выборы подлинным народным волеизъявлением, а законодательный орган – действительно представительным. Они имеют универсальный характер и обязательны при формировании как представительного и законодательного органа Российской Федерации (статья 94 Конституции Российской Федерации), так и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, в том числе Республики Татарстан как субъекта Российской Федерации (статья 65, часть 1, Конституции Российской Федерации).

5. В соответствии с частью второй статьи 69, частью второй статьи 70 и статьей 90 Конституции Республики Татарстан Государственный Совет Республики Татарстан как законодательный (представительный) орган данного субъекта Российской Федерации, являющийся однопалатным парламентом и состоящий из 130 депутатов, избирается по административно-территориальным и территориальным избирательным округам, формируемым в порядке, установленном законом. Пунктом 2 статьи 4 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» предусмотрено, что административно-территориальный избирательный округ образуется в районе, городе республиканского подчинения и районе в городе; в каждом из них избирается один народный депутат.

Посмыслу статей 3, 11, 17, 32, 71 (пункт «г»), 72 (пункт «н» части 1) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1) и Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 25), не исключается проведение выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти (в том числе субъектов Российской Федерации) одновременно по различным с точки зрения порядка их образования избирательным округам, если при этом обеспечиваются равные условия для реализации гражданами избирательных прав и, следовательно, справедливое народное представительство (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 года по делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» и от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Это означает, что сочетание различных способов обеспечения представительства, в том числе индивидуального и коллективного, в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации может использоваться лишь при соблюдении требований Конституции Российской Федерации, гарантирующей избрание законодательного (представительного) органа государственной власти на основе свободных всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании, с тем чтобы не было утрачено ни реальное содержание конституционного права гражданина избирать и быть избранным в органы законодательной (представительной) власти, ни существо подлинно народного представительства, обеспечиваемого в том числе организационной структурой и процедурами деятельности парламента.

Между тем из оспариваемых положений Конституции Республики Татарстан во взаимосвязи с ее статьями 84, 89–91 и 95 следует, что депутаты Государственного Совета, избранные по территориальным округам и административно-территориальным округам и работающие в парламенте, соответственно, на постоянной основе или, напротив, без освобождения от основной – производственной или служебной – деятельности, имеют неодинаковые права и обязанности при принятии законов, поскольку только наиболее значимые акты (в том числе Конституция Республики Татарстан, законы о внесении в нее изменений и дополнений, а также некоторые другие законы,

в частности об утверждении бюджета) принимаются на пленарных сессиях, т. е. в составе всех избранных депутатов, тогда как другие вопросы (в том числе принятие большинства законов) решаются лишь корпусом депутатов, работающих в парламенте на постоянной основе.

Это свидетельствует не только о различном статусе, но и о неравном влиянии депутатов, относящихся к разным частям депутатского корпуса, на принятие решений, что означает и неравенство представляемых ими избирателей от административно-территориальных и территориальных округов, т. е. препятствует осуществлению действительного народного представительства в выборном законодательном органе. Чтобы исключить такого рода последствия при различном порядке избрания двух частей депутатского корпуса, требуются, соответственно, процедуры, обеспечивающие раздельное голосование при принятии парламентом решений нормативного характера. В однопалатном законодательном органе, каковым является Государственный Совет Республики Татарстан, такие процедуры голосования и принятия решений обеспечить невозможно; при отсутствии же раздельного голосования действующих в его составе 63 депутатов от административно-территориальных и 67 – от территориальных округов также нельзя признать обеспеченным отражение в принятых решениях действительной воли органа народного представительства.

6. Согласно Конституции Республики Татарстан административно-территориальные избирательные округа формируются в порядке, установленном законом (часть вторая статьи 69). При этом сама Конституция Республики Татарстан, предусматривая лишь, что территория Республики Татарстан делится на районы и города республиканского подчинения, районы – на городские и сельские поселения, что крупные города могут делиться на районы (статья 63), не определяет административно-территориальные единицы, непосредственно входящие в состав Республики Татарстан, и не содержит их конкретного перечня.

Отсюда следует, что такие единицы в Республике Татарстан образуются, изменяются и упраздняются помимо Конституции Республики Татарстан, и, следовательно, образование, изменение и упразднение административно-территориальных избирательных округов ею также не предопределяются. Таким образом, на уровне конституции субъекта Российской Федерации не урегулировано, какие именно территории должны иметь в парламенте коллективное представительство, каково число депутатов, избираемых по административно-территориальным округам и территориальным округам,

а значит, не устанавливается надлежащим образом законный состав легислатуры.

В то же время административно-территориальное деление республики как субъекта Российской Федерации, поскольку оно связано с ее территориальным устройством, обуславливающим также организацию государственной власти по территориальному признаку, относится к элементам конституционного статуса субъекта Российской Федерации, и, по смыслу статьи 66 (часть 1) во взаимосвязи со статьями 1 (часть 1), 11 (часть 2), 71, 72, 73, 76 и 77 Конституции Российской Федерации, подлежит установлению самой конституцией республики, в которой должен содержаться конкретный перечень административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в ее состав (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»). Это является необходимой предпосылкой также для определения законами субъекта Российской Федерации организации избирательных округов.

Регулирование же организации избирательных округов в Республике Татарстан не имеет соответствующей конституционной базы, поэтому Закон Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» предусматривает лишь, что административно-территориальный избирательный округ образуется в районе, городе республиканского подчинения и районе в городе (пункт 2 статьи 4), и также не содержит конкретного перечня ни административно-территориальных, ни территориальных округов, наделяя при этом полномочием образовывать избирательные округа Центральную избирательную комиссию Республики Татарстан (статья 9).

Таким образом, оспариваемыми положениями Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» решение вопросов, составляющих предмет исключительно конституционного и законодательного регулирования, фактически передано – вопреки требованиям статей 10, 11, 66 и 77 Конституции Российской Федерации – в ведение республиканской Центральной избирательной комиссии, т. е. правоприменительного органа. В результате существенные элементы порядка формирования законодательного (представительного) органа государственной власти и реализации избирательного права устанавливаются на основе неправомерно делегированного нормотворчества. Этим создается возможность такой организации выборов,

которая противоречит целям и принципам, закрепленным Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В частности, рассматриваемые положения допускают наделение избирателей неравным числом голосов в различных – административно-территориальных и территориальных – округах.

Чтобы избежать таких последствий при проведении выборов одновременно по административно-территориальным и территориальным округам, необходимо (при соблюдении прочих условий) соответствующее конституционное и законодательное определение объективных критериев отнесения той или иной территории к территориальному округу, а административно-территориальной единицы – к административно-территориальному округу, допускающих проверку обоснованности таких решений, а также условий, при которых исключалось бы неравное и искаженное – с точки зрения конституционного содержания – представительство избирателей в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации. Произвольные же образование и изменение избирательных округов ведет, в конечном счете, к нарушению равного избирательного права и тем самым – к нарушению принципа свободных выборов как основы формирования законодательных (представительных) органов государственной власти.

Из изложенного следует, что рассматриваемые положения Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», как нарушающие конституционные гарантии избирательного права и формирования органов народного представительства, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2) и 32 (части 1 и 2).

7. Согласно оспариваемому заявителем нормативному положению, содержащемуся в части второй статьи 70 Конституции Республики Татарстан и пункте 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», право быть выдвинутым в качестве кандидата и избранным в депутаты Государственного Совета Республики Татарстан по административно-территориальному избирательному округу имеют граждане Республики Татарстан, постоянно проживающие или работающие на территории данного избирательного округа. Тем самым определяются условия реализации пассивного избирательного права на выборах в Государственный Совет Республики Татарстан.

Между тем такие условия не могут искажать конституционные принципы избирательного права, а также отменять или умалять са-

мо принадлежащее гражданину Российской Федерации пассивное избирательное право. Установление субъектом Российской Федерации условий, связанных с наличием гражданства республики, а также с постоянным или преимущественным проживанием на ее территории (или на территории конкретного избирательного округа), означает, что граждане Российской Федерации, которые этим условиям не отвечают, данного права лишаются. Однако, по смыслу статьи 32 (часть 2) во взаимосвязи со статьями 6 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, каждый гражданин Российской Федерации обладает на территории Российской Федерации правом быть избранным в органы государственной власти, в том числе в органы государственной власти того или иного субъекта Российской Федерации на основе принципа равного избирательного права. Отсюда следует, что условия реализации пассивного избирательного права гражданами Российской Федерации должны быть едиными на всей ее территории; субъект же Российской Федерации, устанавливая своими нормативными актами расходящиеся с федеральным регулированием дополнительные условия осуществления пассивного избирательного права, нарушает равенство избирательных прав граждан Российской Федерации.

Предоставление возможности реализовать пассивное избирательное право на выборах в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации лишь тем гражданам Российской Федерации, которые являются гражданами республики и постоянно проживают или работают на территории избирательного округа (или на территории субъекта Российской Федерации), ограничивает всеобщее равное избирательное право, препятствуя свободным выборам как для самого кандидата, реализующего право выдвигать свою кандидатуру на выборах и быть избранным, так и для избирателей, реализующих право выдвигать того или иного кандидата и голосовать за него.

Ограничение же таких прав, как следует из статей 32 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, на основании федерального закона возможно только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, т. е. должно преследовать конституционно значимые цели и являться соразмерным, с тем чтобы данные права не утрачивали свое реальное содержание.

Поэтому Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

ской Федерации» (пункты 4 и 5 статьи 4), связывая осуществление активного избирательного права на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации с таким условием, как постоянное или преимущественное проживание гражданина на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, в то же время исходит из того, что пассивное избирательное право не должно ограничиваться подобными условиями, поскольку иное противоречило бы Конституции Российской Федерации.

Таким образом, рассматриваемым нормативным положением, содержащимся в части второй статьи 70 Конституции Республики Татарстан и пункте 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», неправомерно ограничиваются гарантии всеобщего и равного избирательного права граждан Российской Федерации, обеспечивающего свободное волеизъявление народа при выборе законодательных (представительных) органов государственной власти, что не согласуется с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2) и 32 (части 1 и 2), взаимосвязанные положения о проведении выборов в Государственный Совет Республики Татарстан по административно-территориальным и территориальным округам, содержащиеся в части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статье 90 Конституции Республики Татарстан, а также в пункте 2 статьи 4 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», поскольку данными положениями нарушаются гарантии свободных выборов на основе всеобщего и равного избирательного права.

Данный вывод не исключает – при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, изложенных в настоящем Постановлении, – возможность предусмотреть формирование законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации посредством выборов, проводимых в различных по порядку образования избирательных округах.

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), нормативное положение, содержащееся в части второй статьи 70 Конституции Республики Татарстан и пункте 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», согласно которому пассивным избирательным правом на выборах в Государственный Совет Республики Татарстан по административно – территориальным избирательным округам обладают лишь постоянно проживающие или работающие на территории данного избирательного округа.

3. Признание указанных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации не влечет за собой пересмотра результатов выборов действующего состава Государственного Совета Республики Татарстан и само по себе не предопределяет оценку принятых им решений.

В силу статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, части первой статьи 79, пункта 3 части второй статьи 80 и частей третьей и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Государственный Совет Республики Татарстан обязан не позднее чем в течение шести месяцев после опубликования настоящего Постановления внести необходимые, вытекающие из него изменения в Конституцию Республики Татарстан, Закон Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», а также другие нормативные правовые акты, содержащие такие же положения, какие настоящим Постановлением признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации; до внесения соответствующих изменений в такие положения они не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

В силу пункта 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» до внесения соответствующих изменений в Конституцию Республики Татарстан законодательные акты Республики Татарстан должны приниматься действующим составом депутатов на пленарных сессиях Государственного Совета Республики Татарстан.

4. В силу части первой статьи 79 и части третьей статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» субъекты Российской Федерации в течение шести месяцев после опубликования настоящего Постановления должны внести соответствующие изменения в нормативные акты, содержащие такие же положения, какие настоящим Постанов-

лением признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации.

5. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете» и официальных изданиях органов государственной власти Республики Татарстан. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 14 февраля 2002 г. № 14-О

по ходатайству Государственного Совета Республики Татарстан об официальном разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.Д. Рудкина, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в заседании палаты ходатайство Государственного Совета Республики Татарстан,

установил:

1. В ходатайстве Государственного Совета Республики Татарстан об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ставится вопрос, могут ли субъекты Российской Федерации создавать двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти, одна из палат которого формируется из представителей административно – территориальных единиц или (и) муниципальных образований без соблюдения принципа примерно равного представительства избирателей в избирательных округах.

По мнению Государственного Совета Республики Татарстан, чья аргументация основывается на правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в названном Постановлении, субъектам Российской Федерации принадлежит такое право, однако, как указывается в ходатайстве, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» препятствует формированию одной из палат законодательного (представительного) органа без соблюдения принципа примерно равного представительства.

2. В Постановлении от 10 июня 1998 года Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил право субъектов Российской Федерации создавать палату парламента, состоящую из представителей административно-территориальных единиц или (и) муниципальных образований. При этом в абзаце третьем пункта 5 мотивировочной части данного Постановления прямо и недвусмысленно указывается, что при формировании такой палаты допускается возможность отступления от принципа равного представительства, и уточняется, что в этом случае полномочия палат должны быть сбалансированы, с тем чтобы решения палаты, депутаты которой избираются по избирательным округам с примерно равным числом избирателей и представляют непосредственно население, не блокировались палатой, формируемой без обеспечения равного представительства.

В Постановлении от 22 января 2002 года по делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 ста-

ты 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» Конституционный Суд Российской Федерации указал на возможность сочетания в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации – при соблюдении требований Конституции Российской Федерации – различных способов обеспечения представительства, в том числе наличия представительства от территориальных единиц. При этом, в силу изложенной в данном Постановлении правовой позиции, такое сочетание допустимо только в двухпалатном законодательном органе, поскольку в однопалатном парламенте невозможно установить процедуры голосования и принятия решений, обеспечивающие раздельное выражение воли депутатов, избранных по разным принципам представительства – от территорий и от избирательного корпуса в целом (осуществляемого с соблюдением средней нормы).

3. По смыслу статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», официальное разъяснение решения Конституционного Суда Российской Федерации дается им самим в пределах содержания разъясняемого решения и не должно являться простым его воспроизведением; ходатайство о даче официального разъяснения не может быть рассмотрено, если поставленные в нем вопросы не требуют какого-либо дополнительного истолкования решения.

В данном случае такая необходимость отсутствует. Все органы государственной власти, иные субъекты правоотношений в силу статьи 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» обязаны исходить из конституционного смысла положений пункта 3 статьи 19 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выявленного в названном Постановлении.

Вопрос же о соответствии предусмотренных законодательством того или иного субъекта Российской Федерации, регулирующим формирование представительного органа государственной власти, отступлений от средней нормы представительства сформулированным в Постановлении от 10 июня 1998 года критериям, равно как и вопрос о конституционности норм федерального законодательства рассматриваются Конституционным Судом Российской Федерации как по обращениям заявителей, считающих соответствующие положения противоречащими Конституции Российской Федерации, так и по обращениям заявителей, считающих эти положения подлежащими действию вопреки официально принятому решению об отказе приме-

нять и исполнять их как противоречащие Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 79 и статьей 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Дальнейшее рассмотрение ходатайства Государственного Совета Республики Татарстан в заседании Конституционного Суда Российской Федерации прекратить, поскольку поставленные заявителем вопросы нашли разрешение в Постановлении, о разъяснении которого он ходатайствует.

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

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

Председательствующий –
судья Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.Д. Рудкин

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 21 февраля 2002 г. № 26-О

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Конова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии запроса Курганской областной Думы требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. В запросе Курганской областной Думы оспаривается конституционность пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который, по мнению заявителя, противоречит статьям 32 (части 1 и 2) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, так как препятствует реализации гражданами избирательных прав — права избирать главу муниципального образования и депутата представительного органа местного самоуправления, наделенных каждый своей компетенцией, и быть избранными в качестве таковых; права на осуществление местного самоуправления через своих представителей — депутата представительного органа местного самоуправления и главу муниципального образования, каждый из которых наделен собственными полномочиями. Заявитель указывает, что вхождение согласно уставу муниципального образования главы муниципального образования в состав представительного органа местного самоуправления (с правом решающего голоса и правом председательствовать на заседаниях) фактически означает его руководство представительным органом местного самоуправления, что не согласуется с сущностью местного самоуправления.

2. Пункт 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления. Данная норма была воспроизведена в Законе Курганской области от 5 февраля 1996 года «О местном самоуправлении в Курганской области» (пункт 20³ статьи 20), однако Законом Курганской области от 29 марта 1999 года «О внесении изменения и дополнения в Закон Курганской области «О местном самоуправлении в Курганской области» в указанный пункт было внесено дополнение, согласно которому глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления с правом совещательного голоса (пункт 1¹ статьи 1).

Обращению Курганской областной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации предшествовало рассмотрение в судах общей юрисдикции вопроса о соответствии указанной нормы областного закона положениям пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кассационной инстанцией пункт 1¹ статьи 1 Закона Курганской области «О внесении изменения и дополнения в Закон Курганской области «О местном самоуправлении в Курганской области» был признан противоречащим Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», недействующим и не подлежащим применению, поскольку, по мнению суда, ограничивал права местного самоуправления. 7 февраля 2001 года данный пункт был признан утратившим силу Законом Курганской области.

3. В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Согласно статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Установление общих принципов организации местного самоуправления, в силу статьи 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Оспариваемая норма пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривая возможность наделения избранного населением главы муниципального образования правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях, устанавливает одну из конкретных гарантий самостоятельности местного самоуправления. Эта норма не носит императивного характера, не обязывает решать данный вопрос именно так, как это ею предусмотрено, а оставляет выбор варианта его регулирования в уставах муниципальных образований на усмотрение самих местных сообществ. Тем самым подтверждается самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий и право на осуществление гражданами местного самоуправления через выборные органы, а также на самостоятельное

определение населением структуры органов местного самоуправления, что вытекает из требований статей 12, 130 и 131 Конституции Российской Федерации. Возможность наделения главы муниципального образования правом вхождения в состав представительного органа местного самоуправления не противоречит этим конституционным принципам, так как по своей конституционно-правовой природе институт избранного населением главы муниципального образования также имеет представительный характер.

В то же время, исходя из конституционного смысла рассматриваемого законоположения, устав муниципального образования может наделять, а может и не наделять главу муниципального образования правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях. Местное сообщество, кроме того, может вообще не предусматривать в своем уставе должность главы муниципального образования — выборного должностного лица, так как из Конституции Российской Федерации (статья 130, часть 1) вытекает обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований. Иные органы и должностные лица местного самоуправления образуются в соответствии с уставами муниципальных образований. Норма пункта 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о возможности предусмотреть в уставе муниципального образования должность главы муниципального образования — выборного должностного лица (как и норма пункта 3 той же статьи) не носит императивного, обязывающего характера. Поэтому органы законодательной власти субъектов Российской Федерации, судебные и иные органы должны исходить из того, что рассматриваемые нормы имеют лишь диспозитивный характер, а потому они не вправе вторгаться в эту сферу самостоятельного решения вопросов местными сообществами, как это гарантировано Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» основанием к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации нормативные положения, оспариваемые в обращении.

Поскольку в данном случае такая неопределенность отсутствует, запрос Курганской областной Думы не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми запрос признается допустимым.

2. Определение по данному вопросу окончательно и обжалованию не подлежит.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 21 февраля 2002 г. № 27-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мазина Максима Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 6 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезне-

ва, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы гражданина М.С. Мазина требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. Гражданин М.С. Мазин в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность пунктов 1 и 6 статьи 4 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно пункту 1 гражданин Российской Федерации по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации вправе быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Пункт 6 предусматривает, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные (ограничительные) условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста, только в пределах, предусмотренных федеральным законом; устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления, 30 лет – на выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации; установление максимального возраста кандидата не допускается.

Как следует из представленных материалов, решением Амурского областного суда от 7 августа 2001 года было отказано в удовлетворении жалобы М.С. Мазина о признании не соответствующей Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству пункта «б» части 1 статьи 3 Избирательного кодекса Амурской области, согласно которому права гражданина Российской Федерации быть избранным депутатом областного Совета, депутатом представительного органа местного самоуправления, главой муниципального образования (главой местной администрации) приобретаются по достижении 21 года. В решении указано, что названная норма соответствует статье 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

По мнению заявителя, пункты 1 и 6 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нарушают установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в силу которого субъекты Российской Федерации не вправе самостоятельно устанавливать ограничительные условия приобретения пассивного избирательного права; расширяя по сравнению с Конституцией Российской Федерации (статья 32, часть 3) перечень лиц, которые не имеют право быть избранными, они умаляют и нарушают права граждан, могут привести к приобретению гражданами пассивного избирательного права в разных субъектах Российской Федерации в различном возрасте, тогда как Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам Российской Федерации равенство прав и свобод человека и гражданина, возможность самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Тем самым, считает заявитель, названные нормы противоречат статьям 6 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 32 (части 1, 2 и 3), 55 (части 2 и 3) и 60 Конституции Российской Федерации.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял М.С. Мазина о том, что в соответствии с требованиями названного Закона его жалоба не может быть принята к рассмотрению, однако в очередной жалобе он настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленному им вопросу.

2. Положение пункта 6 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», находящееся в нормативном единстве с положением пункта 1 той же статьи, уже было предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В Постановлении от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации признал соответствующим Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъ-

ектов положение о возможности установления законами субъектов Российской Федерации дополнительных (ограничительных) условий реализации гражданами Российской Федерации пассивного избирательного права, связанных с достижением определенного возраста, только в пределах, предусмотренных федеральным законом.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходил из правовой позиции, выраженной им ранее в Постановлении от 27 апреля 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Башкортостан и Законов Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» и «О выборах Президента Республики Башкортостан», согласно которой федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации их полномочий, в том числе предоставленных им федеральным законодателем, надлежит действовать, в частности, с учетом того, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 6, часть 2), что все равны перед законом и судом (статья 19, часть 1), а ограничения прав и свобод могут устанавливаться только федеральным законодателем и должны быть соразмерны предусмотренным самой Конституцией Российской Федерации целям (статья 55, часть 3).

На реализацию названных требований направлена и норма пункта 6 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», констатировал Конституционный Суд Российской Федерации, подтвердив тем самым, что установленные в пункте 6 этой статьи возрастные ограничения для кандидатов соразмерны конституционно защищаемым целям; при этом не нарушается принцип равенства при выборах в органы публичной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации, так как установленные в нем в соответствии с федеральным законом условия приобретения пассивного избирательного права в равной степени распространяются на всех граждан.

Установление в федеральном законе права субъектов Российской Федерации предусматривать в своих законах в качестве условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права более высокого по сравнению с активным избирательным правом возрастного предела обусловлено тем, что для адекватного выражения воли и интересов избирателей их представители в органах публичной власти должны обладать определенным жизненным опытом, уровнем знаний и зрелости. Предусмотренные оспариваемыми

положениями возрастные ограничения для кандидатов не являются чрезмерными или недопустимыми в силу Конституции Российской Федерации, которая связывает возможность ограничения федеральным законом прав и свобод с целями защиты основ конституционного строя, а значит, и ценностей представительной демократии, а также прав и законных интересов других лиц (статья 55, часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мазина Максима Сергеевича, поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 12 марта 2002 г. № 39-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А.В. Жданова на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 67 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гад-

жиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г. Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина А.В. Жданова,

установил:

1. Гражданин А.В. Жданов в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации просит признать не соответствующим Конституции Российской Федерации положение пункта 4 статьи 67 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому зарегистрированный кандидат, получивший по результатам голосования менее 3 процентов голосов избирателей от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании по одномандатному избирательному округу, либо не признанный избранным, а также зарегистрированный кандидат, снявший до дня голосования свою кандидатуру без вынуждающих к тому обстоятельств, не позднее чем через 30 дней со дня голосования обязаны возвратить в полном объеме денежные средства, полученные в установленном данным Федеральным законом порядке от соответствующей избирательной комиссии для формирования их избирательных фондов и на возмещение транспортных расходов.

2. Законодатель, регулируя порядок организации выборов в Государственную Думу, вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. Данная правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Законодательное закрепление таких условий способствует обеспечению нормального функционирования парламента, стабильности законодательной власти и конституционного строя в целом. Равенство кандидатов в депутаты перед законом означает, прежде всего,

равную защиту закона без всякой дискриминации в ходе выборов и не предполагает равенства результатов выборов. Правила, по которым проводятся выборы, как и предварительные законодательные условия избрания одинаковы для всех кандидатов в депутаты и известны заранее; каждый избиратель вправе голосовать за любого кандидата в депутаты; кандидаты, которые по результатам голосования набрали менее 3 процентов голосов избирателей от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании по одномандатному избирательному округу, не признанные избранными, а также зарегистрированные кандидаты, снявшие до дня голосования свою кандидатуру без вынуждающих к тому обстоятельств, обязаны возратить в полном объеме денежные средства, полученные от соответствующей избирательной комиссии для формирования избирательных фондов и на возмещение транспортных расходов.

Таким образом, установленный порядок не препятствует проведению равных и свободных выборов и, следовательно, не нарушает конституционные избирательные права граждан, в связи с чем данная жалоба не может быть признана допустимой по смыслу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А.В. Жданова, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 2 апреля 2002 г. № 7-П

по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г. Морщаковой, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием заявителей – А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева, а также представителя Ю.А. Хнаева – кандидата юридических наук А.А. Сергеева, представителя Законодательного Собрания Красноярского края и Губернатора Красноярского края – кандидата юридических наук А.В. Демина,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 96, 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе».

Поводом к рассмотрению дела явились жалоба гражданина А.Г. Злобина и жалоба мэра поселка городского типа Палана Корякского автономного округа Ю.А. Хнаева на нарушение их конституционных прав и свобод в сфере осуществления местного самоуправления положениями, соответственно, Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного са-

моуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе».

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С. Бондаря, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание представителей: от Государственной Думы – постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, от Президента Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации Б.А. Горохова, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – Н.А. Кулясовой, исследовав заключение эксперта – доктора юридических наук С.А. Авакьяна и заключение Московской государственной юридической академии, а также иные документы и материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Игарский городской суд 11 июня 1999 года отказал А.Г. Злобину, отозванному 6 июня 1999 года с должности главы муниципального образования – города Игарки Красноярского края, в удовлетворении жалобы на решение Игарского городского Совета о назначении голосования по его отзыву. Определением судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 12 июля 1999 года решение суда первой инстанции оставлено без изменения, а кассационная жалоба – без удовлетворения. Законность данных судебных актов подтвердили при рассмотрении дела в порядке надзора Красноярский краевой суд и Верховный Суд Российской Федерации. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.Г. Злобин просит проверить конституционность положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления», которые согласно пункту 2 его статьи 29 распространяются на отзыв выборного должностного лица местного самоуправления.

В жалобе главы муниципального образования – поселка городского типа Палана Корякского автономного округа Ю.А. Хнаева оспаривается конституционность ряда положений Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», на основании которых было назначено, 27 августа 2000 года проведено, но из-за неявки установленного числа избирателей признано не состоявшимся голосование по его отзыву.

Как следует из жалоб, заявители, не ставя перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о проверке конституционности собственно института отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, оспаривают следующие положения Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», касающиеся оснований и порядка такого отзыва:

положения о том, что выборное должностное лицо местного самоуправления может быть отозвано вследствие утраты доверия избирателей, как не устанавливающие конкретные основания утраты доверия (статья 1 Закона Красноярского края и пункт 1 статьи 2 Закона Корякского автономного округа);

положения, регулирующие процедуру отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, как не предусматривающие обязательность уведомления выборного должностного лица о предстоящем собрании инициативной группы и истребования объяснений у отзываемого лица (статьи 6 и 10 Закона Красноярского края);

положения, закрепляющие условия внесения предложения в представительный орган местного самоуправления о проведении голосования об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления, как не предусматривающие сбор подписей достаточного числа избирателей в поддержку голосования (пункт 1 статьи 11 Закона Красноярского края);

положения, устанавливающие порядок рассмотрения представителем органом местного самоуправления вопроса о назначении голосования об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления, как не содержащие указания на необходимость подтверждения выдвигаемых оснований отзыва фактическими обстоятельствами и не предусматривающие обязательность уведомления

этого лица о времени и месте заседания представительного органа местного самоуправления (статья 5 и пункт 9 статьи 13 Закона Красноярского края);

положения, в силу которых отзыв выборного должностного лица местного самоуправления может быть осуществлен меньшинством от общего числа граждан, имеющих право участвовать в голосовании (подпункты «а» и «в» пункта 3 статьи 26 Закона Красноярского края, статья 37 и пункт 1 статьи 39 Закона Корякского автономного округа).

Кроме того, в жалобе А.Г. Злобина указывается, что пункт 8 статьи 26 Закона Красноярского края – в противоречие с соответствующими нормами трудового законодательства – не содержит формулировку записи увольнения в трудовой книжке в случае признания выборного должностного лица местного самоуправления отозванным. Однако данная жалоба в этой части не подлежит рассмотрению, поскольку разрешение такого вопроса к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

По мнению заявителей, оспариваемые нормы допускают произвольное использование отзыва и не содержат гарантий от злоупотреблений им, в частности по политическим мотивам; тем самым один институт непосредственной демократии (отзыв выборного должностного лица) противопоставляется другому (выборам), нарушаются конституционное право граждан на участие в осуществлении власти через органы местного самоуправления и конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, умаляется достоинство личности, что противоречит статьям 3 (части 2 и 3), 13 (части 1, 2 и 3), 19 (часть 1), 21 (часть 1), 32 (часть 2), 130 (часть 2) и 133 Конституции Российской Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признает за муниципальными образованиями право предусматривать в своих уставах возможность отзыва выборного должностного лица местного самоуправления и самостоятельно определять порядок и условия его осуществления (пункт 5 статьи 18, статья 48). Между тем в соответствии с уставами города Игарки и поселка городского типа Палана отзыв должностных лиц местного самоуправления осуществляется на основе применения, соответственно, Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Коряк-

ском автономном округе». Именно на основании данных Законов и были вынесены правоприменительные решения, в том числе судебные, в отношении заявителей.

Таким образом, предметом рассмотрения в настоящем деле являются предписания Законов Красноярского края и Корякского автономного округа, которые касаются оснований и порядка отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, т.е. досрочного прекращения его полномочий, находящиеся в нормативном единстве с соответствующими положениями уставов муниципальных образований – города Игарки и поселка городского типа Палана.

2. Местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, является выражением власти народа, служит для самостоятельного решения населением в пределах своих полномочий вопросов местного значения (статья 3, части 2 и 3; статьи 12 и 130, часть 1, Конституции Российской Федерации).

В соответствии со статьей 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации местное самоуправление – как публичная (муниципальная) власть – осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. В порядке конкретизации указанного открытого перечня форм прямого волеизъявления граждан Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (пункт 5 статьи 18) как один из способов досрочного прекращения его полномочий (подпункт 9 пункта 1 статьи 8); при этом отзыв выборного должностного лица может закрепляться в уставах самих муниципальных образований, которые, исходя из особого статуса таких должностных лиц, связанного с порядком приобретения ими полномочий при различных формах организации местного самоуправления, правомочны в силу статьи 48 определять порядок, условия и формы их ответственности, наступающей в результате утраты доверия населения.

Таким образом, исходя из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления (статьи 130 и 131, часть 1, Конституции Российской Федерации) и при признании федеральным законом возможности введения отзыва выборного должностного лица местного самоуправления законы субъектов Российской Федерации во всяком случае

не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта Российской Федерации, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Причем такие законы должны исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов местного самоуправления.

Вместе с тем отсутствие закона субъекта Российской Федерации об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка осуществления отзыва в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации (статья 12; статьи 130 и 131, часть 1) и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (подпункт 9 пункта 1 статьи 8, пункт 5 статьи 18, статья 48).

3. Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению.

Согласно ратифицированной Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление (преамбула), возможность регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (статья 3). Излагая в Постановлении от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» свою пра-

вовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации также указал, что уровень, на котором создаются муниципальные образования, должен способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению для наиболее полного и рационального решения вопросов местного значения.

Таким образом, на выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.

Субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования (статья 3, часть 2; статьи 12 и 130, часть 2, Конституции Российской Федерации). Оно вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления (статья 133 Конституции Российской Федерации), в том числе путем воздействия в различных не противоречащих закону формах на выборных должностных лиц местного самоуправления. Контроль населения за их деятельностью, устанавливаемый в качестве предпосылки соответствующего воздействия, представляет собой, по существу, одно из средств самоорганизации населения. Однако право муниципальных образований вводить конкретный порядок и условия такого воздействия, как отзыв выборного должностного лица местного самоуправления, предполагает недопустимость искажения смысла выборов и предназначения каждой из форм непосредственной демократии (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности ряда положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Следовательно, законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований, если ими вводится институт отзыва, должны исходить из указанных требований, которые применительно к данному институту совпадают на государственном и на муниципальном уровне публичной власти. Это вытекает из правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 90, 92, 93 и 94 Конституции Республи-

ки Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации применительно к отзыву выборных должностных лиц государственной власти в Постановлениях от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 24 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы», облегченная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима, в том числе с точки зрения необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти. Эта правовая позиция распространяется и на институт отзыва выборного должностного лица местного самоуправления.

4. Согласно статье 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту. Данное положение во взаимосвязи со статьей 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации призвано обеспечить защиту в суде прав и законных интересов всех лиц, чьи права могут быть затронуты в процессе отзыва, с тем чтобы гарантировать в том числе право возражать против его проведения. Право на судебную защиту может быть использовано отзываемым выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также самими избирателями – как сторонниками, так и противниками отзыва, и должно служить предупреждению необоснованного отзыва, объективно приводящего к дестабилизации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании.

Обжалованию в судебном порядке подлежат – в силу статьи 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и действующего законодательства – любые юридически значимые решения и действия (или бездействие), связанные с основаниями и процедурой отзыва выборного должностного лица местного самоуправления. В процедуре конституционного судопроизводства – в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации в системном единстве с частью первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – могут быть оспорены и сами законы (федеральные и законы субъектов Российской Федерации), примененные или подлежащие применению в

конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления.

Конституционное право на судебную защиту местного самоуправления получило нормативное развитие в положениях федерального законодательства о судопроизводстве и о судебной системе Российской Федерации и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статьи 46 и 52). Данное право может быть использовано и в связи с назначением и осуществлением отзыва и реализуется в процедурах административного судопроизводства.

Поскольку это вытекает из федерального регулирования, отсутствие дублирующих его норм в законах субъектов Российской Федерации не может расцениваться как свидетельствующее об отрицании судебного механизма защиты прав отзываемого лица, а также любых других лиц и органов местного самоуправления, участвующих в процедуре отзыва выборного должностного лица. Закрепление же в пункте 8 статьи 13 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» права обжалования в суд решения представительного органа местного самоуправления о назначении голосования по отзыву не должно истолковываться ни как исключающее судебное обжалование всеми заинтересованными лицами и иных решений, а также действий (бездействия) в любой стадии процедуры отзыва, ни как препятствующее защите достоинства личности, чести, деловой репутации и доброго имени отзываемого лица в гражданском процессуальном порядке в связи с публичным оглашением обстоятельств, с которыми связываются основания отзыва.

5. Согласно статье 1 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» выборное должностное лицо может быть отозвано по решению избирателей, как не оправдавшее их доверия, в связи с невыполнением им своих обязанностей, нарушением Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов края или устава муниципального образования, а также в связи с совершением действий, не достойных звания выборного должностного лица. Согласно пункту 1 статьи 2 Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депута-

та представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» утрата доверия избирателей в качестве основания для отзыва выборного должностного лица связывается с неудовлетворенностью избирателей деятельностью выборного должностного лица, вызванной невыполнением предвыборной программы, официально объявленным этим лицом изменением своей политической ориентации при условии, что она была одним из определяющих факторов при его избрании, или отказом от контактов с избирателями, ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений.

По мнению заявителей, эти положения не соответствуют Конституции Российской Федерации, так как не обуславливают отзыв конкретным правонарушением, факт совершения которого должен подтверждаться в надлежащем юрисдикционном порядке, и не требуют установления обстоятельств, которые могли бы быть подвергнуты проверке, в связи с назначением представительным органом местного самоуправления даты голосования по отзыву.

В силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, которыми предопределяется роль отзыва в механизме местного самоуправления, то или иное решение либо действие (бездействие) выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным избирателям без его предварительного юрисдикционного подтверждения. Тем большее значение при отзыве приобретает судебная защита, предполагающая, в частности, возможность установления судом по инициативе отзываемого лица или другого надлежащего заявителя, что то или иное действие (бездействие) отзываемого лица не имело места или что от его воли не зависело наступление тех последствий, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, и потому дальнейшее осуществление процедуры отзыва исключается.

Между тем статья 1 Закона Красноярского края и пункт 1 статьи 2 Закона Корякского автономного округа, определяющие основания отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, допускают расширительную интерпретацию, не содержат гарантий недопустимости субъективной оценки его деятельности, а сам перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата доверия избирателей к этому должностному лицу как основание его отзыва, не исключает, что к таковым могут относиться не конкретные действия (бездействие), а общая негативная оценка деятельности должностного лица

без ее обоснования подлежащими проверке фактами, что противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 130 (части 1 и 2), поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица.

Это приводит не только к противопоставлению одного института непосредственной демократии другому, нарушению конституционного требования самостоятельности местного самоуправления, но и нарушает право на судебную защиту: суды, руководствуясь требованиями статей 10, 46 и 133 Конституции Российской Федерации, не должны ограничиваться констатацией того, что инициаторами отзыва были сформулированы основания для выражения недоверия, а обязаны оценивать их содержание, что оспариваемыми нормами фактически не обеспечено, и таким образом ограничиваются дискреционные полномочия судов. Недопустимость умаления роли судов и ограничения их дискреционных полномочий неоднократно подчеркивалась Конституционным Судом Российской Федерации, в частности в Постановлении от 12 марта 2001 года по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», статьи 49 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», а также статей 106, 160, 179 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

6. Согласно статье 10 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» инициаторы отзыва обязаны уведомить отзываемое лицо о предстоящем собрании (заседании), на котором планируется возбудить вопрос об отзыве, а отзываемое лицо вправе на нем присутствовать и выступить. Согласно пункту 9 статьи 13 того же Закона должностное лицо, в отношении которого возбужден вопрос об отзыве, вправе также участвовать в заседании комиссии по рассмотрению предложения о назначении голосования о его отзыве и заседании (сессии) представительного органа местного самоуправления по данному вопросу.

Предусмотренное названными положениями право отзываемого лица, осуществляя защиту своих интересов, присутствовать на собраниях и заседаниях, где решаются вопросы отзыва, давать объяснения по этим вопросам вытекает из правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 24 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» и от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституцион-

ности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которой гарантией от злоупотреблений в рамках процедуры отзыва является предоставление лицу возможности дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва.

При конституционном истолковании этих положений, основанном на презумпции добросовестности законодателя и его приверженности общим правовым принципам, следует исходить из того, что норма о праве участвовать в заседаниях потеряла бы смысл, если бы не предполагалось, что соответствующее лицо своевременно информировано о времени и месте их проведения. Поэтому лица, инициирующие процедуру отзыва, а также должностные лица, ответственные за организацию заседания (сессии) представительного органа местного самоуправления, учитывая общие принципы демократических правовых процедур, в том числе принцип «*audiatur et altera pars*», предполагающий обязанность выслушать обе стороны, должны обеспечить уведомление о времени и месте рассмотрения вопроса об отзыве. Иное истолкование не согласуется с необходимыми гарантиями от злоупотреблений, связанных с противопоставлением института отзыва результатам выборов.

Таким образом, только при наличии соответственно конкретизированных оснований и при предоставлении отзываемому лицу возможности давать пояснения по их поводу на всех этапах процедуры отзыва может быть гарантирована защита прав отзываемого лица и стабильность осуществления местного самоуправления в целом. Это должно обеспечиваться в том числе представительным органом местного самоуправления и комиссией по отзыву как при определении даты голосования, так и при назначении и проведении голосования об отзыве (статьи 5 и 6 Закона Красноярского края).

Только в указанном конституционном истолковании оспариваемые положения статей 5, 6, 10 и пункта 9 статьи 13 Закона Красноярского края могут быть признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации и, следовательно, не нарушающими права заявителя на участие в процедурах по отзыву, поскольку сами по себе эти положения не препятствуют реализации права давать пояснения по поводу оснований отзыва и необходимой защиты от необоснованной постановки вопроса об отзыве.

7. Согласно пункту 1 статьи 11 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного

самоуправления» группа избирателей вправе внести предложение в соответствующий представительный орган о проведении голосования об отзыве выборного должностного лица при условии, что такое предложение поддерживает не менее одного процента избирателей соответствующего муниципального образования; при этом данная норма может не соблюдаться, если предложение поддерживают не менее пяти тысяч избирателей соответствующего муниципального образования.

Во избежание необоснованного отзыва, и прежде всего произвольного вынесения на голосование вопроса об отзыве, в уставе муниципального образования или в законе субъекта Российской Федерации (в случае урегулирования им института отзыва) должна устанавливаться достаточно высокая норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва – не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, с тем чтобы соответствующее регулирование не было неопределенным.

Между тем пункт 1 статьи 11 Закона Красноярского края предусматривает два критерия определения числа граждан, поддерживающих предложение о начале процедуры отзыва, – не менее одного процента либо не менее пяти тысяч избирателей. Такие разнопорядковые критерии, установленные законодателем без учета различий в численности населения муниципальных образований, в силу возможности произвольного их применения, могут привести к искажению волеизъявления населения, нарушению права граждан на равных основаниях, независимо от указанных различий между муниципальными образованиями, участвовать в решении вопроса о начале процедуры отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, а следовательно, – к нарушению равенства при осуществлении местного самоуправления.

Таким образом, положение пункта 1 статьи 11 Закона Красноярского края противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2) и 130.

8. Согласно подпунктам «а» и «в» пункта 3 статьи 26 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» для признания голосования по отзыву состоявшимся достаточно, чтобы в нем приняло участие не менее 30 процентов избирателей, включенных в списки для голосования, а для признания должностного лица отозванным достаточно, чтобы за его отзыв проголосовало более половины принявших участие в голосовании. Таким же числом голосов может быть отозвано выборное должностное лицо местного самоуправления согласно Закону Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного

органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» (пункт 1 статьи 39), при том что голосование по отзыву признается состоявшимся при явке не менее 25 процентов участников голосования (статья 37).

Между тем процентные показатели, определяющие минимальное число голосов избирателей, необходимое для осуществления отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, должны гарантировать от необоснованного противопоставления голосования по отзыву волеизъявлению избирателей на состоявшихся муниципальных выборах. Поэтому недопустимо, чтобы отзыв мог быть осуществлен в основном голосами граждан, оставшихся на соответствующих выборах в меньшинстве, т. е. голосовавших за кандидатов, которые не получили необходимого большинства.

Следовательно, законодатель субъекта Российской Федерации, защищая такие конституционно-правовые ценности, как стабильность и непрерывность функционирования публичной власти, осуществляемой в том числе выборными органами местного самоуправления, обязан исходить из того, что за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов. Иначе создаются условия не только для произвольного, не основанного на действительной воле населения досрочного прекращения полномочий конкретных должностных лиц местного самоуправления, но и для сужения сферы действия представительной демократии, что может приводить (тем более в случае неназначения новых выборов) к нарушению баланса институтов народовластия и дестабилизации муниципальной власти.

Не отвечающие указанным требованиям положения Закона Красноярского края и Закона Корякского автономного округа противоречат, таким образом, статьям 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2) и 130 Конституции Российской Федерации.

9. Признание ряда положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» не соответствующими Конституции Российской Федерации требует восстановления нарушенных прав заявителей.

Защита прав, нарушенных в результате незаконного отзыва, формы которой в каждом конкретном случае определяются судом, может быть осуществлена не только путем восстановления отозванного лица в должности, но и путем возмещения причиненного вреда – в случае если результаты новых выборов, состоявшихся к моменту обращения за судебной защитой, признаются отражающими реальное волеизъявление избирателей, поскольку, по смыслу статьи 53 Конституции Российской Федерации, признание и возмещение вреда являются универсальным способом защиты нарушенных прав от любого претерпевания, причиненного лицу публичной властью (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Поэтому не должен иметь место необоснованный отказ от использования тех или иных компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, в том числе от возмещения на основе непосредственного применения указанной конституционной нормы как материального, так и морального вреда, причиненного лицу вследствие неправомерного освобождения от должности в результате отзыва.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения статей 5, 6, 10 и пункта 9 статьи 13 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления», поскольку эти положения в их конституционно – правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, предполагают в качестве гарантии права на возражение против отзыва обязательное уведомление лица, в отношении которого осуществляется процедура отзыва, о проведении собраний (заседаний) группы избирателей, комиссии по рассмотрению предложения о назначении голосования об отзыве, о заседании (сессии) представительного органа по данному вопросу.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 12, 46 (части 1 и 2), 130 и 133, положения статьи 1 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и пункта 1 статьи 2 Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» об основаниях отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, поскольку они допускают применение отзыва вне связи с конкретными решениями или действиями (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке.

3. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2) и 130, положение пункта 1 статьи 11 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления», касающееся установления числа подлежащих сбору подписей, как неопределенное по своему содержанию.

Это не исключает правомочия муниципальных образований, самостоятельно решая вопрос о введении института отзыва, осуществить в своих уставах его необходимую нормативную конкретизацию, в том числе в целях придания определенности соответствующим способам установления числа подлежащих сбору подписей.

4. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2) и 130, взаимосвязанные положения подпунктов «а» и «в» пункта 3 статьи 26 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и взаимосвязанные положения статьи 37 и пункта 1 статьи 39 Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», поскольку они допускают, что отзыв выборного должностного лица местного самоуправления может быть осуществлен меньшим числом голосов, чем то, которым это лицо было избрано.

5. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дела заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева в случае их обращения в суд общей юрисдикции подлежат пересмотру с учетом настоящего Постановления.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и действует непосредственно.

7. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете», официальных изданиях органов государственной власти Красноярского края и Чукотского автономного округа. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 4 апреля 2002 г. № 8-П

по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) – заместителя Председателя Палаты Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) А.Р. Данилова, народного депутата Палаты Республи-

ки Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) А.Н. Ким – Кимэна и кандидата юридических наук Ю.Н. Бацева, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук А.С. Саломаткина и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 8 февраля 2001 года).

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, в которых оспаривается конституционность положений абзаца шестого пункта 3 статьи 5, подпункта «г» пункта 1, пунктов 2 и 4 статьи 9, подпунктов «б» и «г» пункта 1, пунктов 2, 3, 4, 5, 6 и 7 статьи 19 и статьи 29.1 названного Федерального закона. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, вытекает ли содержащееся в указанных положениях непосредственно не предусмотренное в Конституции Российской Федерации регулирование из ее содержания и в связи с этим – может ли такое регулирование устанавливаться федеральным законодателем.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Я. Сливы, объяснения представителей сторон, заключения экспертов – кандидатов юридических наук А.А. Сергеева и Н.М. Колосовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) оспариваются положения подпункта «г» пункта 1 и пункта 4 статьи 9, подпункта «г» пункта 1 и пунктов 6 и 7 статьи 19 и статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов го-

сударственной власти субъектов Российской Федерации», которыми предусматриваются следующие меры, применяемые на основе соответствующих судебных решений в случае их неисполнения:

досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемое федеральным законом, проект которого вносится Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, обязанную рассмотреть его в установленный срок;

вынесение Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти и высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации;

временное отстранение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей и отстранение его от должности; отставка высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае отрешения возглавляющего его лица от должности Президентом Российской Федерации.

Заявитель ставит под сомнение возможность регулирования соответствующих отношений на уровне федерального закона, поскольку данное регулирование отсутствует в Конституции Российской Федерации, и считает, что указанные положения противоречат ее статьям 72, 73, 76 и 77.

В запросе Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея оспариваются положения абзаца шестого пункта 3 статьи 5, пункта 2 статьи 9, подпункта «б» пункта 1, пунктов 2, 3, 4 и 5 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающие возможность досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и отставки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации,

а также возможность принятия законодательным (представительным) органом государственной власти решения о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

По мнению заявителя, указанные положения нарушают принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и противоречат статьям 11, 73 и 77 Конституции Российской Федерации, поскольку осуществляют регулирование, не относящееся к общим принципам организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и препятствуют субъектам Российской Федерации самостоятельно устанавливать взаимоотношения этих органов.

Исходя из того, что оба запроса касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим запросам в одном производстве.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в которых устанавливаются непосредственно не закрепленные Конституцией Российской Федерации меры федерального воздействия, применяемые в случаях неисполнения судебных решений о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а именно досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, а также закрепляется досрочное прекращение каждым из этих органов полномочий другого в связи с отказом от приведения принятого им нормативного правового акта в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией, уставом субъекта Российской Федерации.

2. Необходимость адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции Российской Федерации, обеспечения ее высшей юридической силы, верховенства и прямого действия, а так-

же верховенства основанных на ней федеральных законов на всей территории Российской Федерации, что требует от органов государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов, вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией Российской Федерации основ конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод, единство статуса личности на всей территории Российской Федерации, а также защиту других конституционных ценностей, таких, как суверенитет и государственная целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, единство экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства (статья 1, часть 1; статья 2; статья 3, часть 1; статья 4, части 1 и 2; статья 5, части 1 и 3; статья 8, часть 1; статья 11, часть 3; статья 15, части 1 и 2; статья 55, часть 3).

Контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов находится в ведении Российской Федерации и регулируется посредством федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 71, пункт «а»; статья 76, часть 1, Конституции Российской Федерации). Обеспечение соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «а» части 1, Конституции Российской Федерации). Тем самым обязанности по защите Конституции Российской Федерации возлагаются как на Российскую Федерацию, так и на ее субъекты. Необходимость их согласованной деятельности обусловлена также конституционным предписанием, согласно которому по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, в случае же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (статья 76, части 1 и 5, Конституции Российской Федерации).

Следовательно, в сфере обеспечения защиты Конституции Российской Федерации и конституционного строя Российской Федерации установлены сбалансированные и взаимодополняющие обязанности Российской Федерации и ее субъектов. Исходя из этого

федеральный законодатель – с учетом конституционного принципа федерализма и вытекающих из него взаимных прав и обязанностей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимости их согласованной деятельности по обеспечению соответствия нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральной Конституции и федеральным законам – должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации их конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов.

По смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации, осуществление Российской Федерацией принадлежащих ей полномочий по защите Конституции Российской Федерации и контролю за ее соблюдением, а также за соблюдением федеральных законов не может не предполагать наступления для органов государственной власти субъектов Российской Федерации – в случае невыполнения ими указанной конституционной обязанности – негативных правовых последствий, включая применение мер федерального воздействия. Соответствующие меры в отношении федеральных органов государственной власти не являются предметом рассмотрения в настоящем деле.

2.1. Конституцией Российской Федерации, исходя из принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, закреплены прерогативы судебной власти в осуществлении контроля за обеспечением верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (статья 18; статья 118, часть 2; статья 120, часть 1; статьи 125, 126 и 127; статья 128, часть 3). Это согласуется с сущностью судебной власти, по своей природе независимой и беспристрастной и в качестве таковой участвующей в разрешении конституционно-правовых разногласий между Российской Федерацией и ее субъектами, и предопределяет значение судебных решений, имеющих обязательный характер и постановляемых именем Российской Федерации (статьи 10 и 11, часть 1, Конституции Российской Федерации), для установления оснований применения мер федерального воздействия в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в связи с невыполнением ими конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы.

Роль Конституционного Суда Российской Федерации в охране Конституции Российской Федерации предусматривается непосредственно Конституцией Российской Федерации, устанавливающей, что нормативные акты, в том числе конституции республик, уставы, а также законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации или их отдельные положения, проверяемые по запросам соответствующих органов Российской Федерации и ее субъектов и признанные неконституционными, утрачивают силу (статья 125, пункт «б» части 2, части 4 и 6, Конституции Российской Федерации, а также Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации).

Конституционное судопроизводство, обеспечивающее соответствие нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» имеет своей целью защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации (часть первая статьи 3), что согласуется с целями рассматриваемых мер федерального воздействия.

В силу прямого указания Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве судебной инстанции, уполномоченной окончательно разрешать публично-правовые споры о соответствии Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативных актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливая, что акты, которыми определяется их конституционный статус, противоречат федеральному закону (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Определение от 19 апреля 2001 года по ходатайству об официальном разъяснении Определения от 27 июня 2000 года № 92-О). Это обусловлено тем, что оценка соответствия акта субъекта Российской Федерации федеральному акту всегда конституционно обоснована закрепленным в Конституции Российской Федерации разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (статьи 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации).

На основе конституционных норм в целях защиты верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов осуществляется также судебный контроль, возложенный на иные суды (статьи 120, 126 и 127 Конституции Российской Федерации), чьи полномочия устанавливаются федеральными конституционными законами (статья 128, часть 3, Конституции Российской Федерации). Соответственно, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (пункт 3 статьи 5, пункты 1 и 2 статьи 6 и статья 27) исходит из общей для всех судов, включая конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, обязанности признавать не подлежащими применению нормативные акты субъектов Российской Федерации, которые противоречат актам, имеющим большую юридическую силу.

Однако поскольку в основе мер федерального воздействия, направленных на соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных правовых предписаний, должны лежать вытекающие из конституционных норм о разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов и о статусе последних окончательные выводы о несоответствии нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным нормативным актам, то применение данных мер предполагает во всяком случае проверку указанных актов Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе при наличии решений других компетентных судов.

Оспариваемые положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» направлены, таким образом, на обеспечение исполнения решений федеральных судов, вынесенных в связи с принятием органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Судебными же решениями устанавливаются и основания для применения мер федерального воздействия. Следовательно, их наличие является обязательным, что тем более очевидно в случаях, когда речь идет о неустранении установленного судом противоречия, т. е. о неисполнении судебного решения. Судебное решение во всяком случае также может быть востребовано органом (должностным лицом) субъекта Российской Федерации – на любом этапе процедуры применения мер федерального воздействия – путем обращения в соответствующий суд, в том числе Конституционный Суд Российской Федерации, для защиты своих прав и законных интересов в споре с Российской Федерацией, что подтверждено,

в частности, в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в названных решениях.

2.2. Нормативные предписания субъекта Российской Федерации, признанные актом судебной власти противоречащими Конституции Российской Федерации, во всяком случае утрачивают силу и, следовательно, перестают быть составной частью основанной на ней правовой системы Российской Федерации (статья 15, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации). Неподчинение органа государственной власти субъекта Российской Федерации решению Федерации, выраженному в судебном решении, обязывающем отменить принятый им нормативный акт, противоречащий Конституции Российской Федерации и федеральным законам, представляет собой непризнание верховенства Конституции Российской Федерации и, по существу, означает присвоение органом государственной власти субъекта Российской Федерации не принадлежащих ему властных полномочий и суверенных прав Российской Федерации (статья 3, часть 4; статья 4 Конституции Российской Федерации).

По смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации, такие действия органа государственной власти субъекта Российской Федерации, по существу, ведут к утрате им своей легитимности, и потому досрочное прекращение его полномочий в предусмотренном рассматриваемым Федеральным законом порядке согласуется с целями защиты Конституции Российской Федерации, осуществляемой в том числе посредством конституционного судопроизводства, и с ролью Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении единого конституционного пространства.

Вытекающую из Конституции Российской Федерации возможность применения – в целях защиты Конституции Российской Федерации – мер федерального воздействия в отношении органов государственной власти, в том числе субъектов Российской Федерации (на основе рассматриваемого Федерального закона), подтверждают также Федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации» и «О Конституционном Суде Российской Федерации», в статью 80 которого Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 года были внесены изменения, специально предусматривающие механизм такого воздействия в связи с невыполнением обязанностей государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации на основании решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, регулирование мер федерального воздействия и механизма их реализации, по сути, представляет собой конституционно обусловленный комплексный правовой институт, нормативная база которого включает в себя как положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», так и соответствующие положения ряда федеральных конституционных законов и федеральных законов, устанавливающие основания применения этих мер. Вместе с тем, как вытекает из содержания оспариваемых норм в их единстве и в системе с другими предписаниями, досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не может рассматриваться как нарушающее конституционный статус субъектов Российской Федерации и их органов, поскольку при этом предусматривается назначение и проведение новых выборов соответствующих органов государственной власти, чем обеспечивается ее стабильность.

3. Подпунктом «г» пункта 1 и пунктом 4 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается возможность – в случаях неисполнения судебных решений о признании нормативных актов субъектов Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и федеральным законам – досрочного прекращения полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации путем принятия федерального закона, т.е. в такой законодательной парламентской процедуре, которая сама по себе не может не предполагать сбалансированных решений участвующих в ней высших федеральных органов государственной власти.

3.1. Как следует из оспариваемых положений, соответствующими судами должно быть установлено, что конституция, устав, закон или иной нормативный правовой акт содержат положения, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение установленного срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению судебного решения, в том числе не отменил нормативный акт, признанный судом противоречащим федеральному закону и недействующим.

Таким образом, рассматриваемая мера федерального воздействия применяется, если судебным решением признан неправомерный характер акта субъекта Российской Федерации, а затем другим судебным решением установлен факт его неисполнения. Это означает, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вопреки судебному решению, носящему окончательный характер и вынесенному именем Российской Федерации в порядке осуществления ее конституционных полномочий, исходит из того, что принятый им акт действует, подлежит дальнейшему применению как составная часть правовой системы Российской Федерации. Наличие применительно к досрочному прекращению полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как минимум двух обязательных процедур судебного рассмотрения, в первой из которых выявляются противоречия в правовом регулировании, а во второй подтверждаются уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость федерального воздействия в целях его исполнения, призвано обеспечить обоснованность и соразмерность федерального воздействия в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с неисполнением судебных решений о признании его актов нарушающими Конституцию Российской Федерации и федеральные законы.

3.2. Использование судебного механизма при применении федерального воздействия, по смыслу пункта 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона, предполагает, что соблюдение конституционных гарантий правосудия требует участия именно того суда, к компетенции которого это отнесено Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статей 3 и 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» окончательное установление соответствия актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации. Отсутствие специального указания о таких полномочиях в тексте Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не свидетельствует ни об отрицании этой компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, ни о противоречии оспариваемых положений Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации может быть восстановлен для разрешения спора между Российской Федерацией и ее субъектом после принятия судом общей юрисдикции решения о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации недействующим, а также после того, как суд общей юрисдикции, потребовав от принявшего акт органа его отмены или изменения и осуществляя контроль за исполнением своего решения, установил обстоятельства, свидетельствующие о непринятии необходимых мер в этих целях и о наличии указанных в рассматриваемом Федеральном законе негативных последствий такого бездействия органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что является основанием для применения мер федерального воздействия. В любой из таких ситуаций субъект Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации за подтверждением того факта, что его закон подлежит применению как не противоречащий Конституции Российской Федерации (статья 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Данное право субъекта Российской Федерации является существенной гарантией его конституционного статуса.

Если же перечисленные в статье 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации федеральные органы государственной власти считают, что должны быть применены предусмотренные рассматриваемым Федеральным законом меры, то это порождает их обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации за подтверждением нарушения установленного разграничения компетенции, выразившееся в отрицании верховенства федерального регулирования (статьи 84, 92 и 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Такое обращение возможно в том числе со стороны ранее рассматривавших дело федеральных судов общей юрисдикции, решения которых не исполнены органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

В ситуации, когда Конституционным Судом Российской Федерации не осуществлялась проверка нормативного акта субъекта Российской Федерации по обращениям указанных органов государственной власти, Президент Российской Федерации должен инициировать – в качестве обязательной предпосылки досрочного прекращения полномочий (ропуска) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – проведение соответствующих процедур в порядке конституционного судопроизводства.

Тем самым гарантируется вытекающее из Конституции Российской Федерации (статья 118, часть 2; статья 120, часть 1; статьи 125, 126 и 127) использование судебного механизма в процессе применения мер федерального воздействия для защиты верховенства Конституции Российской Федерации и обеспечения единого правового пространства на основе приведения нормативных актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральными нормативными актами. Иное истолкование компетенции суда в процедуре принятия решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не вытекает и не может вытекать из пункта 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона, поскольку оно не соответствовало бы не только конституционному принципу разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, но и конституционной характеристике России как демократического федеративного правового государства (статья 1, часть 1; статья 10 Конституции Российской Федерации).

3.3. Пункт 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона предусматривает также обязанность суда установить, что в результате неисполнения судебного решения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц. Именно названные последствия характеризуют существенность допущенных в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации нарушений Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые могут послужить основанием для применения указанной меры.

Действительный смысл этих положений может быть выявлен только в нормативном единстве со статьей 3.1 того же Федерального закона, в силу которой меры федерального воздействия в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации применяются в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и

ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации. Из этого следует, что само по себе бездействие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случаях, когда его акт признан противоречащим федеральному законодательству, еще не дает оснований для начала процедуры досрочного прекращения полномочий. Вмешательство Российской Федерации может быть оправдано только указанными существенными последствиями нарушения конституционной обязанности субъектов Российской Федерации соблюдать федеральные нормативные предписания.

Таким образом, исключается применение такой меры федерального воздействия, как роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в связи лишь с формальным противоречием принятого им нормативного акта федеральному нормативному правовому акту и гарантируется использование федерального воздействия соразмерно негативным социальным последствиям нормативного решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3.4. Обязательный элемент процедуры, предписанной пунктом 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона, – вынесение указом Президента Российской Федерации предупреждения в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в пределах своих полномочий не обеспечившего по истечении установленного срока исполнение решения суда. Данное полномочие Президента Российской Федерации вытекает из его конституционных функций по осуществлению возложенных на него задач федеральной государственной власти и обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (статья 78, часть 4; статья 80, часть 2, Конституции Российской Федерации).

По существу, вынесение предупреждения в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации является профилактической мерой, которая призвана побудить органы государственной власти субъектов Российской Федерации к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению ими конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта Российской Федерации в процедуре применения федерального воздействия.

Такое предупреждение способствует как своевременному исключению применения нормативных правовых актов, признанных проти-

воречащими федеральному законодательству, так и инициированию субъектом Российской Федерации рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации в процедурах проверки нормативных правовых актов или спора о компетенции.

Поскольку предупреждение выносится в форме ненормативного указа Президента Российской Федерации, не исключается также возможность его оспаривания в установленном процессуальным законом порядке в Верховном Суде Российской Федерации, решение которого, однако, не может ставить под сомнение ни состоявшееся, ни возможное в будущем решение Конституционного Суда Российской Федерации и не должно предопределять его содержание.

3.5. Предусмотренное пунктом 4 статьи 9 рассматриваемого Федерального закона досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформляется федеральным законом, проект которого Президент Российской Федерации вносит в Государственную Думу.

В Постановлении от 16 октября 1997 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации указал, что прекращение именно законом полномочий выборного органа местного самоуправления является существенной гарантией. Возможность принятия федеральных законов особого, по сути распорядительного, характера подтверждена им также в Постановлении от 20 июля 1999 года по делу о проверке конституционности Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации». Данные правовые позиции распространяются и на регулирование досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В силу самой Конституции Российской Федерации принятие федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации предполагает участие всех субъектов законодательного процесса, ориентировано на обеспечение необходимого баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов и служит повышению степени защиты от произвольного и несоразмерного наступившим последствиям, а также нецелесообразного использования федерального воздействия. Именно в ходе законодательной процедуры должна обсуждаться и га-

рантироваться соразмерность федерального воздействия негативным последствиям нарушения субъектом Российской Федерации конституционной обязанности следовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Обеспечение такой соразмерности – при наличии подтвержденных судебными решениями законодательно предусмотренных оснований – является условием признания предусмотренных рассматриваемым Федеральным законом мер федерального воздействия соответствующими Конституции Российской Федерации и конституционной характеристике Российской Федерации как правового государства, что согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлениях от 11 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, положений статей 85 и 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, от 12 мая 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 6 и 7 Закона Российской Федерации «О применении контрольно – кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», от 15 июля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции».

Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации осуществляет полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (статья 80, часть 2, Конституции Российской Федерации), в том числе в тех случаях, когда механизм реализации этих полномочий не конкретизируется ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах. Общие рамки полномочий Президента Российской Федерации определяются принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации), а также требованием статьи 90 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (такая правовая позиция выражена, в частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 года по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию

акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела). Тем более нет препятствий для выполнения Президентом Российской Федерации его конституционных функций непосредственно на основании федерального закона, в данном случае – Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым как раз и установлен механизм реализации Президентом Российской Федерации своих полномочий по применению федерального воздействия.

Регулирование в федеральном законе порядка осуществления Президентом Российской Федерации полномочий по реализации федеральной компетенции в области приведения в соответствие с федеральными актами нормативных актов субъектов Российской Федерации, возможность которого вытекает из статей 71 (пункт «а»), 72 (пункты «а», «б» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, создает оптимальные условия для защиты статуса субъектов Российской Федерации, поскольку механизм реализации Президентом Российской Федерации указанных полномочий предопределяется федеральным законодателем. Кроме того, применение федерального воздействия в соответствии с рассматриваемым Федеральным законом требует принятия отдельного федерального закона о досрочном прекращении полномочий (ропуске) законодательного (представительного) органа государственной власти конкретного субъекта Российской Федерации.

Наделение же только Президента Российской Федерации полномочием вносить в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вытекает из природы его функций, предусмотренных статьями 80 и 85 Конституции Российской Федерации и реализуемых в том числе путем инициирования федерального воздействия. Отсутствие такого полномочия у других субъектов права законодательной инициативы, названных в статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, также является гарантией для субъекта Российской Федерации и соответствует установленному Конституцией Российской Федерации разграничению полномочий между органами федеральной государственной власти.

При этом в силу оспариваемых положений принятие федерального закона о досрочном прекращении полномочий (ропуске) зако-

нодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – даже при наличии установленных в судебном порядке оснований применения данной меры федерального воздействия – представляет собой не обязанность, а право федерального законодателя, реализующего таким образом – в рамках, установленных рассматриваемым Федеральным законом, – политическую волю Российской Федерации.

Данный подход согласуется с правовыми позициями, выраженными Конституционным Судом Российской Федерации в названных Постановлениях от 16 октября 1997 года и от 1 декабря 1999 года, из которых следует, что возложение на федерального законодателя обязанности одобрить определенное решение, исключаящей его дискреционные полномочия, не отвечает природе представительного органа; и, напротив, наличие у него дискреционных полномочий при применении такой меры, как роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не может быть признано противоречащим Конституции Российской Федерации.

3.6. Таким образом, положения подпункта «г» пункта 1 и пункта 4 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о досрочном прекращении полномочий (ропуске) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку, по смыслу этих положений, исходя из их места в системе федеральных законодательных актов, предполагается, что процедура реализации данной меры федерального воздействия, завершающаяся принятием федерального закона, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждается уклонение от исполнения первоначального судебного акта и признается необходимость федерального воздействия в целях его исполнения; при этом данная мера федерального воздействия не может быть реализована в связи лишь с формальным противоречием нормативного правового акта субъекта Российской Федерации федеральному регулированию, поскольку ее применение обусловлено обязательностью подтверждения в судебном порядке наступления указанных в статье 3.1 того же Федерального закона конституционно значимых тяжких последствий, вызванных

неправомерным нормативным актом и его несвоевременным устранением из правовой системы Российской Федерации.

4. Подпунктом «г» пункта 1 статьи 19 и пунктами 2 и 3 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривается порядок досрочного прекращения полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации по решению высших федеральных органов государственной власти.

Правовая позиция, в соответствии с которой досрочное прекращение полномочий выборных должностных лиц исполнительной власти субъектов Российской Федерации в связи с их незаконными решениями и действиями (бездействием) в принципе допустимо, сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что нормы Устава (Основного Закона) Алтайского края, закрепляющие возможность досрочного освобождения главы администрации Алтайского края от должности на основании решений судов, подтверждающих наличие в его действиях признаков грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава, законов Алтайского края, не противоречат Конституции Российской Федерации. Данная правовая позиция подтверждена в Постановлении от 7 июня 2000 года по делу о проверке отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в Определении от 14 января 1999 года по запросу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Калининградской области.

Досрочное прекращение полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в качестве применяемой в целях защиты Конституции Российской Федерации меры федерального воздействия, как следует из пунктов 2 и 3 статьи 29.1 рассматриваемого Федерального закона, реализуется на основе взаимосвязанных нормативных и правоприменительных решений высших федеральных органов государственной власти,

а именно федерального парламента, определившего в рассматриваемом Федеральном законе основания применения данной меры; органов судебной власти, правомочных вынести решение о признании нормативного акта, изданного высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам; Президента Российской Федерации, издающего указ об отрешении названного лица от должности как завершающий акт процедуры в целом.

Данная процедура предполагает следующие обязательные элементы: признание судом акта, изданного высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, противоречащим Конституции Российской Федерации и федеральным законам; подтверждение в судебном порядке неисполнения решения суда, т. е. непринятия мер для исключения признанного недействующим нормативного акта из правовой системы Российской Федерации при условии, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не обратилось в суд для разрешения спора; вынесение Президентом Российской Федерации предупреждения в адрес этого лица в связи с непринятием им мер по отмене приостановленного указом Президента Российской Федерации соответствующего нормативного акта (подпункты «а» и «б» пункта 2 статьи 29.1).

Кроме того, по смыслу рассматриваемых положений, для применения такой меры федерального воздействия, как досрочное прекращение полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, необходимо, чтобы признанный в судебном порядке неправомерным нормативный акт повлек указанные в статье 3.1 конституционно значимые тяжкие последствия. Следовательно, эти положения не допускают применение данной меры федерального воздействия в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица либо высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному регулированию. Тем самым обеспечивается соразмерность федерального вмешательства негативным последствиям нормативных решений органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, обоснованность отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности

гарантируется судебной властью, разрешающей спор между Российской Федерацией и ее субъектом. Тем самым удовлетворяются вытекающие из Конституции Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 10; статья 11, часть 1; статья 118, часть 2; статья 120, часть 1; статьи 125, 126 и 127; статья 128, часть 3) требования о необходимости использования судебного механизма в процессе применения мер федерального воздействия для обеспечения соответствия федеральным нормативным правовым актам нормативных актов субъектов Российской Федерации и защиты прав субъектов Российской Федерации.

Исходя из природы и целей данной меры федерального воздействия, в силу указанных требований Конституции Российской Федерации и конкретизирующего их Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (статьи 3, 84, 85, 92, 93, 101 и 102) отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности, если спор не был или не мог быть урегулирован иным образом, во всяком случае не может состояться без подтверждения неконституционности нормативного акта, изданного данным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в той же процедуре – по тем же основаниям и по инициативе тех же субъектов, – в какой Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет производство по проверке конституционности нормативных актов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом сохраняется и возможность обжалования указа Президента Российской Федерации в установленном процессуальным законом порядке в Верховный Суд Российской Федерации (пункт 6 статьи 29.1), решение которого, однако, не может ставить под сомнение ни состоявшееся, ни возможное в будущем решение Конституционного Суда Российской Федерации и не должно предопределять его содержание.

Издание указа об отрешении высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности в качестве завершающего этапа федерального воздействия является реализацией Президентом Российской Федерации своих конституционных функций как главы государства и гаранта Конституции Российской Федерации в сфере федеральных полномочий исполнительной власти (статьи 80 и 90 Конституции Российской Федерации), в том числе в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (статья 83, пункты «а», «б», «в», «д»; статья 103, пункт «а» части 1;

статьи 111, 112 и 113; статья 115, часть 3; статья 117 Конституции Российской Федерации). При этом необходимо учитывать, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77, часть 2), в которой Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (статья 78, часть 4), включая меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан (статья 110, часть 1; статья 114, пункт «е» части 1, Конституции Российской Федерации; статьи 1, 4, 13, 19 и 43 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Таким образом, механизм отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности, предусмотренный рассматриваемым Федеральным законом и включающий в качестве элементов предупреждение, возможность согласительных процедур (статья 85 Конституции Российской Федерации), а также судебное разрешение возникающих при этом споров, обеспечивает необходимый в процессе применения Президентом Российской Федерации указанной меры федерального воздействия баланс законодательной, исполнительной и судебной власти и их согласованное взаимодействие.

Следовательно, закрепляющие данный механизм положения подпункта «г» пункта 1 статьи 19 и пунктов 2 и 3 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку, по смыслу этих положений, исходя из их места в системе федеральных законодательных актов, предполагается, что процедура реализации данной меры федерального воздействия, завершающаяся изданием указа Президента Российской Федерации, включает в себя в качестве обязательных элементов судебное решение о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также судебное решение, которым должны подтверждаться уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость применения федерального воздей-

ствия в целях его исполнения. При этом указанная мера не может быть реализована в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации либо высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному нормативному акту, поскольку для ее реализации необходимо подтверждение в судебном порядке того, что признанный неправомерным нормативный акт повлечет указанные в статье 3.1 того же Федерального закона конституционно значимые тяжкие последствия.

5. Согласно пункту 6 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который продолжает действовать лишь до формирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации новым высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (пункт 7 статьи 19).

Данное положение не может рассматриваться в отрыве от других положений названного Федерального закона, регулирующих систему отношений избираемого гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 18) и возглавляемого и формируемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 2 статьи 17, подпункт «в» пункта 7 статьи 18). Из этих положений следует, что срок полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации обусловлен сроком полномочий его руководителя – высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации влечет за собой назначение новых выборов; функционирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации после отставки, связанное с тем, что для прихода к власти нового высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

требуется время на проведение выборов, приобретая, по сути, временный, переходный характер, обеспечивает непрерывность осуществления исполнительной власти как постоянно действующей (пункт 1 статьи 20).

Таким образом, положения пунктов 6 и 7 статьи 19 во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 17 и подпунктом «в» пункта 7 статьи 18 рассматриваемого Федерального закона, направленные на беспрепятственное осуществление вновь избранным высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации полномочия самостоятельно формировать возглавляемый им орган, не могут рассматриваться как не соответствующие конституционным принципам организации и деятельности исполнительной власти в Российской Федерации.

6. Согласно пункту 4 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно – процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления ему обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. (Данное положение, по существу, воспроизведено в пункте 5 статьи 114 УПК Российской Федерации, который вступает в силу с 1 июля 2002 года, притом что по общему правилу, предусмотренному той же статьей, временное отстранение от должности производится на основании судебного решения.)

В Постановлении от 18 января 1996 года Конституционный Суд Российской Федерации выразил сохраняющую свою силу и распространяющуюся на рассматриваемое положение правовую позицию, в силу которой допускается временное отстранение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на период расследования в отношении него уголовного дела – до вынесения приговора по обвинению в совершении преступления.

Временное отстранение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения должностных обязанностей в случае предъявления ему обвинения служит правовым средством обеспечения объективности уголовного преследования, а

также защиты прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52 Конституции Российской Федерации). Принятие соответствующего решения Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации создает гарантию от возможного злоупотребления служебным положением со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Поэтому временное отстранение такого лица от должности не в общем, а в специальном порядке не является произвольным отступлением от принципа равенства перед законом и судом. Лицо, занимая высокую публичную должность, добровольно соглашается с особенностями публично-правового статуса, связанными с такой должностью; вместе с тем оно в любом случае не лишается возможности судебного обжалования временного отстранения от должности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1999 года по делу о проверке конституционности положений статей 133, 218 и 220 УПК РСФСР).

Наделение Президента Российской Федерации полномочием временно отстранять высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации на основании представления Генерального прокурора Российской Федерации также связано со статусом высших должностных лиц исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые в силу принципов единства системы государственной власти (статья 5, часть 3; статья 77, часть 2, Конституции Российской Федерации) находятся в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, поскольку он несет ответственность за согласованное функционирование органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений статей 19 (части 1 и 2), 77 (часть 1), 78 (часть 4) и 80 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. При этом в силу названных положений Конституции Российской Федерации и с учетом правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 1999 года, при применении в отношении должностных лиц, имеющих конституционный статус, временного отстранения от должности в качестве обеспечительно-исполнительной меры в связи с предъявлением обвинения в совершении тяжких и особо тяжких преступлений исключается возможность произвольных решений при принятии таких актов Президентом Российской Федерации и предполагается обжалование указанного решения в суд в процедуре уголовного судопроизводства, что, по смыслу действующих процессуальных правил, влечет рассмотрение дела в Верховном Суде Российской Федерации.

Таким образом, пункт 4 статьи 29.1 рассматриваемого Федерального закона в его конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, не противоречит Конституции Российской Федерации.

7. Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривается возможность досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и отставки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также возможность принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией, уставом субъекта Российской Федерации (абзац шестой пункта 3 статьи 5; пункт 2 статьи 9; подпункт «б» пункта 1, пункты 2, 3, 4 и 5 статьи 19).

Согласно Конституции Российской Федерации общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти устанавливаются федеральным законом (статья 77, часть 1); установление общих принципов организации системы органов государственной власти, отнесенное к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, также осуществляется федеральным законом, в соответствии с которым принимаются законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «н» части 1; статья 76, часть 2).

Положения, относящиеся к возможности досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти и должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, затрагивают существенные стороны взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. Они призваны обеспечивать стабильность функционирования представительной

демократии в России как федеративном правовом государстве и единство системы государственной власти и, следовательно, относятся к указанным общим принципам, а потому подлежат закреплению в федеральном законе. Такая правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 8 июня 2000 года по запросу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», подтвердившем конституционность федерального регулирования в этой сфере при условии, что предусматривается также система гарантий от необоснованного одностороннего прекращения полномочий соответствующего органа (должностного лица).

Следовательно, с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов положения абзаца шестого пункта 3 статьи 5, пункта 2 статьи 9, подпункта «б» пункта 1, пунктов 2, 3, 4 и 5 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не противоречат Конституции Российской Федерации, что, однако, не препятствует конкретизации регулирования соответствующих отношений в конституциях, уставах и законах субъектов Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения подпункта «г» пункта 1 и пункта 4 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о досрочном прекращении полномочий (ропуске) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку, по смыслу этих положений, исходя из их места в системе федеральных законодательных актов, предполагается, что процедура реализации данной меры федерального воздействия, завершающаяся принятием федерального закона, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного акта

субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждается уклонение от исполнения первоначального судебного акта и признается необходимость федерального воздействия в целях его исполнения; при этом данная мера федерального воздействия не может быть реализована в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта субъекта Российской Федерации федеральному регулированию, поскольку ее применение обусловлено обязательностью подтверждения в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт и его несвоевременное устранение из правовой системы Российской Федерации повлекли массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

2. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения подпункта «г» пункта 1 статьи 19 и пунктов 2 и 3 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о порядке отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности, поскольку, по смыслу этих положений, исходя из их места в системе федеральных законодательных актов, предполагается, что процедура применения данной меры федерального воздействия, завершающаяся изданием указа Президента Российской Федерации, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждаются уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость федерального воздействия в целях обеспечения его исполнения; при этом указанная мера не может быть применена в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) либо исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральному нормативному акту, так как ее применение обуславливается подтверждением в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт повлек массовые и грубые наруше-

ния прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

3. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пунктов 6 и 7 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с отрешением Президентом Российской Федерации высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от должности, поскольку эти положения во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 17 и подпунктом «в» пункта 7 статьи 18 того же Федерального закона направлены на беспрепятственное осуществление вновь избранным высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации полномочия самостоятельно формировать возглавляемый им орган.

4. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пункта 4 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о временном отстранении Президентом Российской Федерации по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления ему обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. При этом не исключается обжалование указа Президента Российской Федерации в Верховный Суд Российской Федерации в процедуре уголовного судопроизводства.

5. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения абзаца шестого пункта 3 статьи 5, пункта 2 статьи 9, подпункта «б» пункта 1, пунктов 2, 3, 4 и 5 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о возможности досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению

высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и отставки высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также о возможности принятия законодательным (представительным) органом государственной власти решения о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией, уставом субъекта Российской Федерации.

Признание названных положений не противоречащими Конституции Российской Федерации не препятствует конкретизации регулирования соответствующих отношений в конституциях, уставах и законах субъектов Российской Федерации.

6. В соответствии со статьями 6 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» конституционно – правовой смысл положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, в том числе при толковании действующих и принятии новых актов, формирующих нормативную базу мер федерального воздействия как комплексного правового института.

7. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

8. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», официальных изданиях органов государственной власти Республики Адыгея (Адыгеи) и Республики Саха (Якутия). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

**судьи Конституционного Суда
Российской Федерации Н.В. Витрука**

1. Заявители в своих письменных запросах и в публичном заседании, по существу, ставили вопрос о проверке соответствия Конституции Российской Федерации Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» по форме. Они полагали, что положения, предусмотренные абзацем шестым пункта 3 статьи 5, подпунктами «б» и «г» пункта 1 и пунктами 2 и 4 статьи 9, пунктами 2, 3, 4, 5, 6 и 7 статьи 19 и статьей 29.1 данного Федерального закона, в силу особой правовой природы должны были найти регулирование в самой Конституции Российской Федерации, а не в федеральном законе.

Конституционные по своей природе отношения могут быть конкретизированы и развиты в законах, основанных на конституционных положениях. Предусмотренное Конституцией Российской Федерации наличие двух видов федеральных законов – федеральных конституционных и федеральных, различных по юридической силе, диктует необходимость разграничения предметов их регулирования. С точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, предмет регулирования федерального конституционного закона определен самой Конституцией Российской Федерации, в статьях которой есть прямые ссылки на те случаи, в каких должны быть приняты федеральные конституционные законы. Полагаю, что такой подход к определению предмета регулирования федерального конституционного закона недостаточен. Он должен быть дополнен критерием «материального» порядка, т. е. определением конституционно-правовой природы отношений, требующих адекватной правовой формы их опосредования.

Общие (основные) принципы организации и функционирования законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в числе которых и принцип конституционно-правовой ответственности указанных государственных органов субъектов Российской Федерации перед федеральной властью, должны быть закреплены если не в самой Конституции Российской Федерации, то в законе самой высокой юридической силы. Реализация принципа конституционно-правовой ответственности государственных органов субъектов Российской

Федерации непосредственно затрагивает, наполняет новым содержанием конституционный статус Российской Федерации и ее субъектов. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает новые полномочия, не закрепленные непосредственно Конституцией Российской Федерации, Президента Российской Федерации, Федерального Собрания, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также полномочия федеральных судов – Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, других участников конституционно-правовых (конституционно-уставных) отношений.

Общественные отношения, участниками которых выступают указанные органы государственной власти, по своей природе являются конституционно-правовыми (конституционно-уставными) и, следовательно, требуют адекватной правовой формы опосредования не ниже уровня федерального конституционного закона. Поэтому введение новых правовых институтов в сфере конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральной властью в форме федерального закона, а не федерального конституционного закона, не соответствует природе Российской Федерации как демократического правового государства (статьи 1 и 76, часть 1, Конституции Российской Федерации).

К сожалению, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации при изложении пункта «а» статьи 71 и части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации пропущено указание на то, что контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов находится в ведении Российской Федерации и регулируется посредством не только федеральных законов, но и федеральных конституционных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации вопреки положениям статьи 125 Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» неоправданно расширена компетенция Конституционного Суда Российской Федерации, а именно предусмотрена возможность проверки законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации на соответствие

не только Конституции Российской Федерации, но и федеральным законам.

Так, в пункте 2 мотивировочной части Постановления без какого-либо дополнительного объяснения утверждается, что конституционное судопроизводство обеспечивает соответствие нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам; что Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве судебной инстанции, уполномоченной окончательно разрешать публично – правовые споры о соответствии Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативных актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливая, что акты, которыми определяется конституционный статус субъектов Российской Федерации (имеются в виду их конституции и уставы. – *Н.В.*), противоречат федеральному закону.

В пункте 3.2 мотивировочной части Постановления провозглашается, что в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статей 3 и 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» окончательное установление соответствия актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации.

Ссылки на правовые позиции, содержащиеся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан, не подтверждают приведенные положения.

В Постановлении от 11 апреля 2000 года отмечено, что соответствие федеральному закону законов субъектов Российской Федерации, если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности, проверяется судами общей юрисдикции, которые гарантируют верховенство федеральных законов в правоприменительной деятель-

ности, основываясь на положениях статей 4 (часть 2), 5 (часть 3) и 76 (части 5 и 6) Конституции Российской Федерации. Как следует из данных статей во взаимосвязи со статьями 66 (части 1 и 2), 125 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, проверка актов, определяющих конституционный статус субъектов Российской Федерации, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства; разрешение публично-правовых споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области разграничения нормотворческой компетенции должно основываться прежде всего на толковании компетенционных норм Конституции Российской Федерации в порядке конституционного судопроизводства.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года указано, в частности, что, руководствуясь решениями Конституционного Суда Российской Федерации, суды общей юрисдикции по инициативе управомоченных лиц вправе признавать недействительными положения конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации, т. е. подтверждать утрату ими юридической силы, если они содержат такие же нормы, какие признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, утратившими силу и не подлежащими применению. Однако не исключается право управомоченных органов субъекта Российской Федерации при несогласии с решением суда общей юрисдикции в порядке статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку спорные вопросы, связанные с конституционным статусом субъектов Российской Федерации, в конечном счете разрешаются посредством конституционного судопроизводства (статьи 118 и 125 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, ни в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года, ни в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года не сказано, что конституции, уставы, законы и другие нормативные акты субъектов Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации могут проверяться на соответствие не только Конституции Российской Федерации, но и федеральным законам.

Принятая редакция пункта 2.1 мотивировочной части рассматриваемого Постановления Конституционного Суда Российской Фе-

дерации не позволяет четко провести различие между конституционностью и законностью в разрешении правовых коллизий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. В частности, нет достаточной ясности, какие акты судебных инстанций и в каких случаях предполагают проверку Конституционного Суда Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации и (или) федеральному закону.

3. Положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающие основание применения меры федерального воздействия в виде конституционно-правовой ответственности (в данном случае как меры возмездия, кары, наказания), характеризуются неопределенностью. Юридический состав, с которым связано возможное досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и досрочное прекращение полномочий других органов государственной власти субъектов Российской Федерации, состоит из ряда элементов, содержание которых изложено в федеральном законе неопределенно и противоречиво. Так, в пункте 4 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в качестве обязательного элемента основания роспуска законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации указывается на неисполнение (или уклонение) от исполнения судебного решения (почему-то такая ситуация в тексте Постановления Конституционного Суда Российской Федерации квалифицируется как «формальное противоречие»), в результате чего «были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц», в то время как в статье 3.1 того же Федерального закона в качестве последствий действия противоправных норм правовых актов называются массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угроза единству и территориальной целостности Российской Федерации, экономического пространства Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации вопреки воле законодателя пытался снять эту неопределенность в определении основания наступления конституционно-правовой ответственности соответствующих государственных органов субъектов Российской Федерации перед федеральной властью, самостоятельно сконструировав фактический состав как юридическое основание возможного роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, включив в него в качестве обязательного элемента вынесение судебного решения с установлением в нем «конституционно значимых тяжких последствий» (?) уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, установленных статьей 3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и с признанием судом «необходимости федерального воздействия в целях его исполнения» (пункт 3.5 мотивировочной части Постановления). Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации вышел за рамки своей компетенции.

4. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» возложил – вопреки положениям статей 10 и 118 (часть 1) Конституции Российской Федерации – функции осуществления правосудия по применению мер конституционно-правовой ответственности в виде возмездия (кары, наказания) на Президента Российской Федерации и Федеральное Собрание – в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на Президента Российской Федерации – в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также на высшие законодательный и исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации в их взаимных отношениях. При такой процедуре применения мер конституционно-правовой ответственности практически невозможно обеспечить действие принципов справедливости, соразмерности меры ответственности характеру содеянного, а приоритетное значение будет иметь принцип партийно-политической и иной целесообразности.

5. Вся процедура применения мер федерального воздействия (кроме, возможно, мер предупреждения, выносимых Президен-

том Российской Федерации), установленная Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», настолько сложна и длительна, если учесть еще возможность всякий раз оспорить в суде каждый ее этап (стадию), то станет ясно, что она не рассчитана на ее реальное применение, а потому она теряет всякий смысл и уже в силу этого не соответствует принципам демократического правового государства.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 10 апреля 2002 г. № 92-О

об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи А.Я. Сливы, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса группы депутатов Государственной Думы,

установил:

1. В запросе группы депутатов Государственной Думы оспаривается конституционность отдельных положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По мнению заявителей, эти положения не соответствуют статьям 3 (часть 2), 12, 18, 71 (пункт «в»), 130 и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Как следует из содержания запроса, предметом обращения являются вопросы о понятиях местного самоуправления и муниципального образования, о праве граждан на осуществление местного самоуправления, о формах прямого волеизъявления граждан и других формах осуществления местного самоуправления, которые неоднократно рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации – в делах о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти Удмуртской Республики» (Постановление от 24 января 1997 года № 1-П), пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (Постановление от 3 ноября 1997 года № 15-П), статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» (Постановление от 15 января 1998 года № 3-П), отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области (Постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П), пункта 3 статьи 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Постановление от 16 октября 1997 года № 14-П), отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» (Постановление от 2 апреля 2002 года № 7-П), а также по запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» (Определение от 11 июня 1999 года № 105-О).

Указанные решения, в которых дана оценка конституционности соответствующих нормативных положений, опубликованы в порядке, установленном статьей 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Эти решения и изложенные в них правовые позиции сохраняют свою силу и в соответствии со статьей 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации и статьей 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» обязательны для федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации, для всех правоприменительных органов и должностных лиц в Российской Федерации.

2. Местное самоуправление, как следует из статей 3 (часть 2) и 12 Конституции Российской Федерации, является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации; любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него; возможность же полного упразднения местного самоуправления на той или иной территории противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении на всей территории Российской Федерации местного самоуправления как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации (Постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П).

Деление территории субъекта Российской Федерации на муниципальные образования осуществляется самим субъектом Российской Федерации; при этом определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению, позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовать решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти (Постановления от 24 января 1997 года № 1-П, от 15 января 1998 года № 3-П и от 30 ноября 2000 года № 15-П).

Закрепляя порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований, законодатель субъекта Российской Федерации должен учитывать, что реализация предписания Конституции Российской Федерации, гарантирующего осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, не может быть поставлена в зависимость от усмотрения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, поэтому не соответствуют Конституции Российской Федерации нормативные положения, допускающие интерпретацию содержащихся в них критериев создания муниципальных образований в качестве условий, вопреки волеизъявлению населения ограничивающих выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление (Постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П).

Конституционный Суд Российской Федерации отнес к условиям, которые препятствуют такому выбору, в частности, требование

о наличии материально-финансовых ресурсов для осуществления деятельности органов местного самоуправления. Из этого же исходит и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по смыслу статьи 61 которого собственность и финансы не обязательно должны иметься в наличии на момент создания муниципального образования, – они должны быть обеспечены соответствующей территории после того, как она стала муниципальным образованием. Население же, используя институты непосредственной демократии, может добиваться, чтобы определенное территориальное образование стало территорией, на которой осуществляется местное самоуправление, т. е. муниципальным образованием.

3. Из правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 2 апреля 2002 года № 7-П, следует, что население муниципального образования как субъект права на самостоятельное осуществление муниципальной власти (статья 3, часть 2; статьи 12 и 130, часть 2, Конституции Российской Федерации) вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления (статья 133 Конституции Российской Федерации), в различных не противоречащих закону формах. Одной из таких форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных главой IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является территориальное общественное самоуправление, порядок организации и осуществления которого определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (пункт 1 статьи 27).

Общие принципы организации местного самоуправления относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации) и в силу статьи 76 (часть 2) устанавливаются федеральным законом, а более подробное регулирование, в том числе по вопросам территориального общественного самоуправления, в части, не затрагивающей самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления (статья 131, часть 1, Конституции Российской Федерации), осуществляется актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также уставами и иными нормативными актами муниципальных образований.

При этом в силу статьи 71 (пункта «в») Конституции Российской Федерации, согласно которой регулирование прав и свобод находится в ведении Российской Федерации, в системной связи с другими положениями Конституции Российской Федерации, прежде всего статьями 2 и 18, по смыслу которых фактически все регулятивные полномочия органов публичной власти в той или иной мере связаны с правами и свободами, и статьей 55 (часть 3), согласно которой ограничение прав и свобод возможно только федеральным законом, недопустимо установление законами субъектов Российской Федерации иных, помимо предусмотренных федеральным законом, ограничительных условий реализации прав и свобод (при том, что возможно установление дополнительных гарантий), т. е. субъект Российской Федерации вправе принимать законы о территориальном общественном самоуправлении, но не вправе создавать препятствия для его осуществления.

Требование о недопустимости ограничительного регулирования территориального общественного самоуправления распространяется и на нормативные акты самих муниципальных образований, в том числе регулирующие порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, которое, хотя и является элементом системы местного самоуправления, имеет свои законные интересы, подлежащие защите от каких бы то ни было ограничений, в том числе со стороны муниципального образования.

4. Таким образом, ответ на поставленные заявителями вопросы уже дан Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих свою силу решениях. Законодатель же, как это следует из приведенных правовых позиций, избирая на основе соответствующих положений Конституции Российской Федерации тот или иной вариант регулирования конкретных институтов местного самоуправления, обязан исходить из конституционно – правовых критериев, выявленных Конституционным Судом Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы, поскольку по предмету рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации ранее приняты

решения, сохраняющие свою силу, и поскольку разрешение поставленных заявителями вопросов Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

2. Определение 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

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 12 апреля 2002 г. № 9-П

по делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С. Хохряковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова,

с участием представителя гражданина А.П. Быкова – адвоката Г.П. Падвы, представителя Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации Б.А. Горхова, представителей Законодательного Собрания Красноярского

края – Председателя Законодательного Собрания Красноярского края А.В. Усса и кандидата юридических наук А.В. Демина, представителя Государственной Думы – адвоката И.В. Зверева, представителя Совета Федерации – председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Ю.А. Шарандина, а также полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 и пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, подпунктом «а» пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 8 февраля 2001 года).

Поводом к рассмотрению дела явились жалоба гражданина А.П. Быкова и запросы Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края о проверке конституционности статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации содержащиеся в этих статьях положения о неприкосновенности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д. Зорькина, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – Е.Е. Кретовой, от Министерства внутренних дел Российской Федерации – Т.Н. Москальковой, от Федеральной службы безопасности Российской Федерации – Л.Н. Башкатова, от Генерального прокурора Российской Федерации – И.А. Воронова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно статье 13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий; он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей (пункт 1); неприкосновенность депутата распространяется на занимаемые им жилое и служебное помещения, на его багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы (пункт 2); указанные в пунктах 1 и 2 данной статьи ограничения не распространяются на действия депутата, связанные с преступлениями против личности, а также на иные действия депутата, не связанные с осуществлением им своих полномочий (пункт 3); в случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий депутата, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; в отношении депутата следственные действия и порядок производства по административным правонарушениям осуществляются под непосредственным надзором прокурора субъекта Российской Федерации (пункт 4); депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий; данное положение не распространяется на случаи, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом (пункт 5).

Согласно статье 14 того же Федерального закона вопрос о лишении депутата неприкосновенности решается по представлению прокурора субъекта Российской Федерации (пункт 1); для получения согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на его задержание, арест, обыск или допрос, кроме случаев задержания на месте преступления, а также на личный досмотр, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей, прокурор субъекта Российской Федерации вносит представление в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; получение такого согласия предусматривается в отношении действий депутата, связанных с осуществлением им своих полномочий (пункт 2); представление прокурора субъекта Российской Федерации вносится также для получения согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на передачу дела в суд в случаях, предусмотренных пунктом 4 статьи 13 данного Федерального закона (пункт 3); законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном регламентом или иным актом, определяющим порядок его деятельности, рассматривает представление прокурора субъекта Российской Федерации и не позднее чем через 14 дней со дня получения представления принимает по нему мотивированное решение (пункт 4).

1.1. Как следует из представленных материалов, Законодательное Собрание Красноярского края Постановлением от 10 апреля 2001 года на основании статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отказалось дать согласие на передачу в суд уголовного дела в отношении депутата А.П. Быкова. Однако Красноярский краевой суд решением от 3 мая 2001 года удовлетворил заявление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о признании указанного Постановления недействительным и не порождающим правовых последствий. При этом суд, не подвергая сомнению право Законодательного Собрания Красноярского края применять названные положения Федерального закона, вместе с тем пришел к выводу, что само Постановление является необоснованным.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело в кассационном порядке, опреде-

лением от 17 августа 2001 года решение Красноярского краевого суда отменила и вынесла новое решение, которым Постановление Законодательного Собрания Красноярского края также признано недействительным и не порождающим юридических последствий, поскольку оно основано на законодательных нормах, противоречащих Конституции Российской Федерации и потому не подлежащих применению. Как указано в определении, институт неприкосновенности является отступлением от конституционного принципа равенства перед законом и судом (статья 19), закреплен непосредственно Конституцией Российской Федерации в отношении строго ограниченного круга лиц (статьи 91, 98 и 122) и, следовательно, не может быть распространен федеральным законом на других лиц. Придя к выводу о том, что статьи 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» противоречат Конституции Российской Федерации, суд, однако, не обратился с запросом о проверке их конституционности в Конституционный Суд Российской Федерации.

В связи с этим в жалобе гражданина А.П. Быкова, направленной в Конституционный Суд Российской Федерации 19 сентября 2001 года, утверждается, что несоблюдение судом общей юрисдикции требований статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, обязывающей его в подобном случае обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, привело к нарушению закрепленных Конституцией Российской Федерации гарантий судебной защиты на основе равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1; статья 46, часть 1). Заявитель просит признать соответствующими Конституции Российской Федерации статьи 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которые в его деле были применены Законодательным Собранием Красноярского края, но Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оценены как противоречащие Конституции Российской Федерации.

1.2. В Постановлении от 16 июня 1998 года по делу о толковании статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что предусмотренное статьей 125 Конституции Российской Федерации полномочие по разрешению дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных актов, названных

в пунктах «а» и «б» части 2 и части 4 данной статьи, относится к компетенции только Конституционного Суда Российской Федерации; по смыслу статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать указанные нормативные акты не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому утрачивающими юридическую силу; суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального закона, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности; обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с таким запросом, по смыслу статьи 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 2, 15, 18, 19, 47, 118 и 120, существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона, на основе непосредственно действующих норм Конституции Российской Федерации (пункты 1 и 2 резолютивной части).

Следовательно, если суд общей юрисдикции при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, тем не менее не обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности, то такой процесс применения этого закона означает, по сути, вторжение в сферу конституционного судопроизводства (статья 125, часть 4, Конституции Российской Федерации) и создает препятствия для реализации гражданами их конституционных прав и свобод, в том числе права на судебную защиту на основе принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1; статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации).

С учетом изложенного и руководствуясь статьями 96 и 97 в системной связи со статьей 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации принял жалобу гражданина А.П. Быкова к рассмотрению. Иное в данном случае означало бы отказ в правосудии, что недопустимо.

С просьбой подтвердить конституционность статьи 13 и пунктов 1–4 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

в Конституционный Суд Российской Федерации на основании статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации обратилось и Законодательное Собрание Красноярского края.

Верховный Суд Российской Федерации в своем запросе, направленном в Конституционный Суд Российской Федерации не в связи с рассмотрением конкретного дела, а также в порядке статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, напротив, утверждает, что закрепленный данными статьями Федерального закона институт неприкосновенности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе необходимость получения согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на осуществление в отношении депутата уголовного и административного преследования, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 15, 91, 98 и 122 (Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2001 года № 10).

Поскольку жалоба гражданина А.П. Быкова и запросы Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

2. Вопрос о неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации затрагивался Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 30 ноября 1995 года по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, от 20 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности положений статей 18, 19 и 20 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области, а также в Определениях по запросам о проверке конституционности статей 37 и 39 Закона СССР «О статусе народных депутатов в СССР» (от 8 января 1998 года № 3-О), статей 19 и 20 Закона Воронежской области «О статусе депутата Воронежской областной Думы» (от 4 июня 1998 года № 96-О), ряда положений Закона Иркутской области «О статусе депутата

Законодательного собрания Иркутской области» (от 5 ноября 1998 года № 147-О).

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что законодатель субъекта Российской Федерации, регулируя в пределах своей компетенции вопросы статуса депутата, не может предусматривать освобождение его от уголовной и административной ответственности, установленной федеральным законом, поскольку это было бы вторжением в сферу ведения и полномочий Российской Федерации. Вопрос о неприкосновенности депутатов в той мере, в какой он затрагивает сферу действия уголовного и уголовно-процессуального законодательства и основные принципы административной ответственности, относится к ведению Российской Федерации. Поэтому для депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации особые условия привлечения к уголовной и административной ответственности законами субъектов Российской Федерации устанавливаться не могут. Федеральный же законодатель, принимая соответствующий нормативный акт, должен соблюдать требования Конституции Российской Федерации, составляющие конституционно-правовую основу такого регулирования.

2.1. Конституция Российской Федерации закрепляет неприкосновенность (парламентский иммунитет) членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (статья 98), а также неприкосновенность Президента Российской Федерации (статья 91) и судей (статья 122). Неприкосновенность же депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации непосредственно в Конституции Российской Федерации не предусмотрена, что, однако, не означает невозможность установления законом для депутата определенных личных гарантий, обусловленных его статусом.

В соответствии со статьями 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 5 (часть 3), 10, 11, 66, 72, 73, 77 (часть 1), 134 и 136 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления федеральный парламент и парламенты субъектов Российской Федерации являются органами народного представительства, выразителями интересов и воли народа (соответственно народа России и народа субъекта Российской Федерации), осуществляющими законодательную власть; особым положением парламента и его функциями, как законодательного (представительного) органа государственной власти, обусловлены его самостоятельность в системе разделения

властей и независимость его членов от чьих бы то ни было указаний; депутаты связаны лишь Конституцией и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата).

Из этого вытекает необходимость специальных гарантий беспрепятственного осуществления парламентариями своих полномочий. К числу таких гарантий, обусловленных природой парламента и депутатского мандата, характером выполняемых задач, относится публично-правовой институт парламентской неприкосновенности, призванный оградить депутата от неправомерного вмешательства в его деятельность по осуществлению мандата, в том числе со стороны органов исполнительной власти, от попыток оказать на него давление путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности. Вместе с тем неприкосновенность не может рассматриваться как личная привилегия депутата, освобождающая его от ответственности за совершенные уголовные и административные правонарушения.

2.2. В силу статьи 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти устанавливаются федеральным законом. Общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, установление которых находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «н» части 1, Конституции Российской Федерации), в том числе, следовательно, и те принципы, которые относятся к статусу депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, закрепляются в федеральных законах и принимаемых в соответствии с ними законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Из этих положений, составляющих во взаимосвязи со статьями 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 5 (часть 3), 10 и 11 Конституции Российской Федерации основу конституционного регулирования статуса парламента субъекта Российской Федерации и его членов, следует, что федеральный законодатель, закрепляя в пункте 1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» принцип неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве гарантии беспрепятственного осуществления депутатских полномочий, не нарушает предписаний Конституции Российской Федерации.

3. Парламентская неприкосновенность предполагает надлежащую защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности (реализации депутатских прав, выполнении депутатских обязанностей), чем обусловлен общепризнанный в правовом государстве принцип, согласно которому депутат не несет ответственности за действия по осуществлению мандата, в том числе по истечении срока полномочий. Во всяком случае депутата нельзя привлечь к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, за выступления в парламенте и позицию, выраженную при голосовании, за разработку и представление инициативных документов, необходимые контакты с государственными органами и их должностными лицами, а также за другие действия, обусловленные статусом депутата. При этом в силу общеправового принципа недопустимости злоупотребления правом неприкосновенность не может служить основанием освобождения от ответственности за публичные оскорбления, клевету и другие подобные им несовместимые с предназначением данного института и со статусом депутата правонарушающие деяния, предусматриваемые федеральным законом.

Следовательно, пункт 5 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающий запрет на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности за действия, соответствующие статусу депутата, не противоречит Конституции Российской Федерации.

4. Одним из существенных элементов депутатской неприкосновенности является особый порядок привлечения депутата к уголовной ответственности и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке.

4.1. Согласно Конституции Российской Федерации уголовное и уголовно-процессуальное законодательство находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «о»), по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76, часть 1); административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «к» части 1), по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

Из этих положений во взаимосвязи со статьями 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 5 (часть 3), 10 и 11 Конституции Российской Федерации следует, что федеральный законодатель, закрепляя принцип неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не может освобождать их от уголовной и от административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, но вправе предусмотреть особые условия привлечения их к такой ответственности. Конкретный объем неприкосновенности, обеспечивающий недопустимость преследования депутата именно в связи с его депутатской деятельностью и в целях оказания влияния на нее, должен быть определен федеральным законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации.

4.2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом; судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (статья 118, части 1 и 2); при этом уголовные и административные дела подсудны судам общей юрисдикции (статья 126). Из данных предписаний во взаимосвязи со статьями 10, 19 (часть 1) и 22 (часть 2) Конституции Российской Федерации вытекает, что только суд может решать вопрос об аресте, заключении под стражу и содержании под стражей и только суд может разрешать дела, связанные с применением мер уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, причем на основе принципа равенства всех перед законом и судом.

Указанные конституционные положения о прерогативах судебной власти, по сути, являются фундаментальными принципами юстиции в правовом государстве и в то же время составляют основу правового статуса личности и гарантий ее неприкосновенности. Поэтому применительно к специальным институтам неприкосновенности возможные вводимые федеральным законом ограничения полномочий судебной власти по разрешению дел, связанных с назначением мер уголовной ответственности и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, могут иметь место лишь в том случае, если такие институты предусмотрены непосредственно Конституцией Российской Федерации, т.е. в отношении Президента Российской Федерации, депутатов Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, а также судей, что обусловлено особым статусом названных должностных лиц и характером выполняемых ими функций в системе государственной власти Российской Федерации (статьи 91, 98 и 122).

Введение же федеральным законом – помимо Конституции Российской Федерации – такого условия, как согласие парламента субъекта Российской Федерации на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на применение к нему ареста и иных мер процессуального принуждения в ходе преследования за такого рода правонарушения, по существу, означало бы исключение судебных прерогатив и предоставление судебных функций парламенту, что, по смыслу статей 10, 19 (часть 1), 22 (часть 2), 118 и 126 Конституции Российской Федерации, недопустимо.

Федеральный законодатель может установить для депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации лишь такие дополнительные процессуальные гарантии, которые, не исключая уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, предусматривали бы обусловленное предназначением института парламентской неприкосновенности определенное усложнение соответствующих процедур, с тем чтобы обеспечить юридически целесообразную дифференциацию процессуальных механизмов в сфере уголовной и административной ответственности, не нарушая, однако, ее общих принципов, установленных федеральным законодательством на основе Конституции Российской Федерации. В частности, эти процедуры применительно к случаям привлечения депутатов к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, за действия, не связанные с осуществлением ими своих полномочий, могут предполагать участие прокурора вышестоящего уровня в принятии решения и обязательность согласия суда на проведение соответствующих процессуальных действий.

Федеральный законодатель мог бы также предусмотреть право законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимать решение о несогласии на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, его арест и иные меры процессуального принуждения в ходе уголовного и административного преследования в отношении действий, совершаемых при осуществлении депутатских полномочий, в случаях если имеют место факты, подтверждающие, что такое преследование, по сути, предпринято с целью воспрепятствовать осуществлению депутатом своих полномочий и повлиять на его деятельность. Однако решение парламента по данному воп-

росу не может иметь преюдициального значения, исключающего судебную проверку выявленных фактов и обоснованности сделанных выводов. Следовательно, по своей юридической силе такое решение, будучи дополнительной гарантией депутатской неприкосновенности, не является актом, которым окончательно разрешается вопрос о возможности уголовного или административного преследования депутата.

Спор между прокуратурой и парламентом субъекта Российской Федерации по вопросу о лишении депутата неприкосновенности в конечном счете подлежит разрешению судебной властью как наиболее беспристрастной, нейтральной и предназначенной по своей природе для решения такого рода вопросов, что позволяет в соответствии с целями института неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать беспрепятственное осуществление ими своих полномочий, ограждая их от вмешательства и давления со стороны исполнительной власти.

Между тем положениями пунктов 1, 2, 3 и 4 статьи 13 и пунктов 1, 2, 3 и 4 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в их взаимосвязи устанавливается запрет на привлечение депутата к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на осуществление связанных с этим мер уголовно-процессуального и административно-процессуального характера и на передачу дела в суд без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которому тем самым в данном вопросе предоставляются неограниченные дискреционные полномочия. Установив такой запрет, федеральный законодатель нарушил Конституцию Российской Федерации, ее статьи 10, 19 (часть 1), 46 (часть 1), 118 и 126.

4.3. Исходя из предназначения института парламентской неприкосновенности, участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в процедуре лишения депутата неприкосновенности возможно только в отношении действий, совершаемых им при осуществлении депутатских полномочий. Предоставление же парламенту, не являющемуся ни органом уголовного преследования, ни судебным органом, права освобождать от привлечения к уголовной или административной ответственности несовместимо с целями института парламентской

неприкосновенности. Это тем более недопустимо, когда дознание, предварительное следствие или производство по административному правонарушению уже завершено и, следовательно, речь, по существу, идет о необходимости получения согласия на передачу дела в суд, т. е. фактически о том, позволить ли суду рассматривать дело.

Следовательно, оспариваемые положения пункта 4 статьи 13 и пункта 3 статьи 14 рассматриваемого Федерального закона, наделяя парламент субъекта Российской Федерации полномочием участвовать в решении вопроса о лишении депутата неприкосновенности в случае уголовного и административного преследования за действия, не связанные с осуществлением им своих полномочий, устанавливают несовместимое с предписаниями статей 10, 19 (часть 1), 46 (часть 1), 71 (пункт «о»), 72 (пункт «к» части 1), 118 и 126 Конституции Российской Федерации изъятие из предусмотренных федеральным законодательством оснований привлечения к уголовной и административной ответственности, а также процессуальных механизмов и процедур в сфере уголовной и административной ответственности.

5. В отличие от статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Уголовно – процессуальным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается прокурором субъекта Российской Федерации с согласия коллегии, состоящей из трех судей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа (пункт 9 части первой статьи 448); с соблюдением такой же процедуры производятся избрание в отношении депутата в качестве меры пресечения заключения под стражу, а также обыск (за исключением задержания на месте преступления), выемка, наложение ареста на почтово – телеграфную корреспонденцию, прослушивание телефонных и иных переговоров (часть первая статьи 450).

Названные нормы вводятся в действие с 1 июля 2002 года (статья 12 Федерального закона от 18 декабря 2001 года «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»). При этом, однако, в статьи 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных)

и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодатель изменений не внес. Между тем законоположения о депутатской неприкосновенности составляют единый нормативный комплекс, затрагивающий в том числе уголовно-процессуальное и административно-процессуальное законодательство, поэтому Федеральному Собранию в силу статей 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» необходимо внести изменения в соответствующие законодательные акты, с тем чтобы надлежащим образом – в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – урегулировать процессуальные гарантии, связанные с привлечением депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положение пункта 1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий, соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку им закрепляется принцип парламентской неприкосновенности в качестве гарантии беспрепятственного осуществления депутатских полномочий.

2. Признать положения пункта 5 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о недопустимости привлечения депутата к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий, кроме случаев, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения,

ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, соответствующим Конституции Российской Федерации.

3. Признать положения пунктов 1, 2 и 3 статьи 13 и пунктов 1, 2 и 4 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – в той мере, в какой ими устанавливается запрет на привлечение депутата к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и на осуществление обусловленных этим мер уголовно-процессуального и административно-процессуального характера без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, – не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 19 (часть 1), 46 (часть 1), 118 и 126.

4. Признать положение пункта 4 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому в случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий депутата, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также положение пункта 3 статьи 14 данного Федерального закона, на основании которого для получения такого согласия прокурор субъекта Российской Федерации вносит представление в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 19 (часть 1), 46 (часть 1), 118 и 126.

5. В силу статей 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Федеральному Собранию надлежит внести изменения в соответствующие законодательные акты, с тем чтобы урегулировать процессуальные гарантии, связанные с привлечением депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, в соответствии с требованиями Кон-

ституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления.

Впредь до введения в действие пункта 9 части первой статьи 448 и части первой статьи 450 УПК Российской Федерации и внесения других вытекающих из настоящего Постановления необходимых изменений в действующее законодательство пункты 1, 2 и 3 статьи 13 и пункты 1, 2 и 4 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с момента провозглашения настоящего Постановления действуют в части, относящейся к обязанности прокурора субъекта Российской Федерации вносить представление в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации для рассмотрения вопроса о лишении депутата неприкосновенности и к праву законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принять решение о несогласии на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, его арест и иные меры процессуального принуждения в ходе уголовного и административного преследования, если он придет к выводу о наличии фактов, подтверждающих, что такое преследование предпринято с целью воспрепятствовать осуществлению депутатом своих полномочий и повлиять на его деятельность; указанное решение не носит характер запрета и подлежит судебной проверке.

6. В соответствии с частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» признание не соответствующими Конституции Российской Федерации положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», указанных в пунктах 3 и 4 резолютивной части настоящего Постановления, является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, в том числе конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, содержащих такие же положения. Такие положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

7. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения,

действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

8. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 23 апреля 2002 г. № 73-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Межрегионального политического общественного движения «Народное движение против воровства и коррупции» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 36 и пунктом 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы Межрегионального политического общественного движения «Народное движение против воровства и коррупции» требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. В жалобе Межрегионального политического общественного движения «Народное движение против воровства и коррупции»

оспаривается конституционность пункта 1 статьи 36 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях».

По мнению заявителя, указанные положения лишают его как общественное движение права самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и, следовательно, противоречат статье 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял заявителя о том, что в соответствии с требованиями названного Закона его жалоба не может быть принята к рассмотрению. Однако в очередной жалобе заявитель настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленному им вопросу.

2. Согласно пункту 1 статьи 36 Федерального закона от 11 июля 2001 года «О политических партиях» политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Данная норма в соответствии с пунктом 1 статьи 46 того же Федерального закона вступает в силу через два года со дня его официального опубликования.

Согласно пункту 6 статьи 47 Федерального закона от 11 июля 2001 года «О политических партиях» по истечении двух лет со дня его вступления в силу межрегиональные, региональные и местные политические общественные объединения утрачивают статус политического общественного объединения и действуют соответственно как межрегиональные, региональные или местные общественные объединения на основании их уставов, которые применяются в части, не противоречащей данному Федеральному закону.

Между тем в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан проверяет конституционность закона, примененного или

подлежащего применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем данный закон; при этом к жалобе должна быть приложена копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения в деле заявителя оспариваемых им положений закона. Вне связи с конкретным делом, т. е. в порядке абстрактного нормоконтроля, Конституционный Суд Российской Федерации правомочен проверять конституционность закона только по запросам указанных в статье 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации органов и лиц, к которым граждане и объединения граждан не отнесены.

Учитывая, что оспариваемые положения Федерального закона «О политических партиях» в настоящее время не могут быть применены и не подлежат применению в каком-либо конкретном деле, жалоба Межрегионального политического общественного движения «Народное движение против воровства и коррупции» не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы Межрегионального политического общественного движения «Народное движение против воровства и коррупции», поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми рассмотрение жалобы может быть признано допустимым.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 23 апреля 2002 г. № 74-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Гребенникова Валерия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 7 Федерального конституционного закона «О правительстве Российской Федерации», Федеральных законов «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Указа Президента Российской Федерации «О Председателе Правительства Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалоб гражданина В.И. Гребенникова требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. Гражданин В.И. Гребенников в своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации утверждает, что его конституционные права нарушаются положениями статьи 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», предусматривающими порядок назначения Председателя Правительства Российской Федерации, и Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 861 «О Председателе Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым Председателем Правительства Российской Федерации назначен М.М. Касьянов, а также положениями Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», касающимися порядка выдвижения и регистрации кандидатов, статуса зарегистрированных кандидатов в Президенты Рос-

сийской Федерации, и Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», определяющими порядок регистрации кандидатов по одномандатным избирательным округам и статуса зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял В.И. Гребенникова о том, что в соответствии с требованиями названного Закона его жалоба не может быть принята к рассмотрению. Однако заявитель в очередной жалобе настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленному им вопросу.

2. Согласно статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статьям 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем данный закон; при этом к жалобе должна быть приложена копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения в деле заявителя оспариваемого им закона.

Между тем В.И. Гребенниковым не представлено каких-либо доказательств, подтверждающих применение оспариваемых им положений в конкретном деле и свидетельствующих о нарушении его конституционных прав.

Приложенные к жалобам копии двух судебных решений, которыми отказано в удовлетворении жалоб В.И. Гребенникова на действия Президента Российской Федерации, не являются подтверждением применения к заявителю положений статьи 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» (к тому же эти положения и не могли быть применены к заявителю, так как они не устанавливают какие-либо права граждан, а определяют на основе Конституции Российской Федерации полномочия Президента Российской Федерации по назначению на должность и освобождению от должности Председателя Правительства Российской Федерации). Копия письма секретаря Избирательной комиссии Ростовской области также не является подтверждением применения

к заявителю в конкретном деле оспариваемых положений Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», так как представляет собой лишь разъяснение положений Конституции Российской Федерации и названного Федерального закона.

Что касается требования В.И. Гребенникова о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 861 «О Председателе Правительства Российской Федерации», то в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан правомочен проверять конституционность только законов. Не подлежат рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации и содержащиеся в жалобах В.И. Гребенникова предложения о внесении изменений и дополнений в названные Законы – решение таких вопросов относится к прерогативе законодателя.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Гребенникова Валерия Ивановича, поскольку они не отвечают требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой, и поскольку разрешение некоторых из поставленных в них вопросов Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 11 июня 2002 г. № 10-П

по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Л.М. Жарковой, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой,

с участием судьи Верховного Суда Российской Федерации А.М. Маслова, судьи Тульского областного суда Г.В. Печкиной, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации – председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Ю.А. Шарандина,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 101, 102, 104 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда, направленные в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статей 101–103 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конститу-

ции Российской Федерации оспариваемые заявителями положения, регулирующие отмену регистрации кандидата на выборах, порядок снятия зарегистрированным кандидатом своей кандидатуры, а также возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре.

Исходя из того, что оба запроса касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по данным запросам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Стрекозова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – Е.Е. Кретовой, от Генерального прокурора Российской Федерации – В.Я. Большова, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – Н.А. Кулясовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривающая в порядке надзора дело по жалобе Д.Н. Бизюкова на решение Балаковской территориальной избирательной комиссии от 24 ноября 2000 года о регистрации А.И. Саурина в качестве кандидата на должность главы Балаковского муниципального образования и кандидата в депутаты Совета Балаковского муниципального образования, оспаривает конституционность пункта 1 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 10 июля 2001 года), которым устанавливается возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидата.

Как следует из запроса и приложенных к нему документов, Балаковский городской суд Саратовской области решением от 22 декабря 2000 года отказал Д.Н. Бизюкову, утверждавшему, что А.И. Саурин представил в избирательную комиссию недостоверные сведения о принадлежащем ему на праве собственности имуществе, в удовлетворении указанной жалобы. Однако по протесту прокурора Саратовской области Президиум Саратовского областного суда Постановлением от 3 января 2001 года (после того как по результатам состоявшие-

гося 24 декабря 2000 года голосования А.И. Саурин, получив 49,6% от числа проголосовавших избирателей, вышел во второй тур выборов) решение суда первой инстанции отменил и направил дело на новое рассмотрение. Решением Балаковского городского суда от 9 января 2001 года решение избирательной комиссии о регистрации А.И. Саурина в качестве кандидата было отменено.

Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации в протесте, направленном в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, поставил вопрос об отмене Постановления Президиума Саратовского областного суда от 3 января 2001 года и решения Балаковского городского суда от 9 января 2001 года – как вынесенных с нарушением норм материального и процессуального права, в частности пункта 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и оставлении в силе решения суда первой инстанции от 22 декабря 2000 года.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, приостановив производство по делу, обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку полагает, что предусмотренная данной нормой возможность отмены регистрации кандидата, который по итогам голосования, состоявшегося на общих выборах, т. е. в результате волеизъявления избирателей, включен в избирательный бюллетень для повторного голосования, нарушает гарантированное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти.

2. Тульским областным судом, в производстве которого находится дело по жалобе В.В. Соколовского на нарушения избирательного законодательства избирательной комиссией Тульской области, оспаривается конституционность положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которым кандидат в любое время может снять свою кандидатуру, но не позднее чем за три дня до дня голосования (пункт 11 статьи 32); зарегистрированные кандидаты, по кандидатурам которых не проводится повторное голосование, утрачивают свой статус со дня назначения избирательной комиссией повторного голосования (пункт 8 статьи 35); в случае, если один из кандидатов, по которому должно проводиться повторное голосование, снял свою кандидатуру, его место по реше-

нию избирательной комиссии передается следующему по числу полученных голосов кандидату; этот кандидат вновь приобретает права и обязанности, связанные со статусом кандидата (пункт 9 статьи 35, пункт 2 статьи 59); соответствующим федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации при проведении повторного голосования может предусматриваться проведение голосования по одной кандидатуре в случае, если после снятия всеми остальными кандидатами своих кандидатур в избирательном бюллетене на день проведения повторного голосования останется только один кандидат (пункт 3 статьи 59).

Как следует из запроса и приложенных к нему документов, а также из пояснений, данных представителем Тульского областного суда в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, 18 апреля 2001 года, перед проведением назначенного на 22 апреля 2001 года повторного голосования на выборах губернатора – главы исполнительного органа государственной власти Тульской области, один из кандидатов, по которым оно должно было проводиться в соответствии с итогами голосования на общих выборах, заявил о снятии своей кандидатуры. Регистрация этого кандидата была отменена 19 апреля 2001 года, а его место передано следующему по числу полученных голосов кандидату – В.В. Соколовскому, который также подал заявление о снятии своей кандидатуры. Однако Постановлением избирательной комиссии Тульской области от 19 апреля 2001 года в удовлетворении заявления ему было отказано на том основании, что с этого дня уже начался предусмотренный пунктом 11 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» трехдневный срок, в течение которого кандидат не вправе снять свою кандидатуру. Не согласившись с отказом, В.В. Соколовский обжаловал Постановление избирательной комиссии в Тульский областной суд.

Придя к выводу о том, что подлежащие применению в этом деле положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствуют статьям 17, 18, 32 и 55 Конституции Российской Федерации, Тульский областной суд, приостановив производство по делу, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке их конституционности. По мнению заявителя, запрет на снятие кандидатом своей кандидатуры в течение трех дней перед голосованием, установленный пунктом 11 статьи 32 во взаимосвязи с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59,

неправомерно ограничивает принцип добровольности при реализации гражданами пассивного избирательного права, а вытекающая из пункта 3 статьи 59 возможность для субъекта Российской Федерации установить в соответствующем законе о выборах недопустимость проведения повторного голосования по одной кандидатуре (такой порядок закреплен, в частности, Законом Тульской области «О выборах губернатора – главы исполнительного органа государственной власти Тульской области») не обеспечивает единство регулирования в области реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав на основе принципа равенства на всей территории Российской Федерации, создает возможность искусственного срыва выборов, что ведет к нарушению конституционных гарантий избирательных прав граждан.

Таким образом, Тульский областной суд в связи с рассматриваемым им конкретным делом, по существу, оспаривает следующие положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: взаимосвязанные положения, содержащиеся в пункте 11 статьи 32, пунктах 8 и 9 статьи 35 и пункте 2 статьи 59, в силу которых кандидат не вправе снять свою кандидатуру в течение трех последних дней перед голосованием, в том числе перед повторным голосованием; положение пункта 3 статьи 59, на основании которого законом субъекта Российской Федерации о выборах может быть предусмотрена норма, не допускающая проведение повторного голосования по одной кандидатуре.

3. Конституция Российской Федерации устанавливает, что свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа (статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и участвовать в референдуме (статья 32, часть 2); эти права в Российской Федерации как демократическом правовом государстве признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (статья 1, часть 1; статьи 2 и 17, часть 1).

Ратифицированная Российской Федерацией Конвенция о защите прав человека и основных свобод закрепляет право на свободные выборы и в целях его реализации – обязанность государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление

народа (статья 3 Протокола № 1). Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в государственных делах как непосредственно, так и через свободно избранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании (статья 25). Как следует из статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 17 (часть 1), названные принципы избирательного права, закрепленные в нормах, которые являются составной частью правовой системы Российской Федерации, признаются и гарантируются Российской Федерацией в качестве конституционных прав и свобод.

Существо закрепленного статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации права заключается, по смыслу ее статей 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 60 и 81 (часть 1), в участии в свободных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что и закреплено Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве принципа проведения в Российской Федерации выборов и референдумов (пункт 1 статьи 3).

Посредством подлинно свободных демократических выборов, осуществляемых в демократическом правовом государстве на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, граждане реализуют принадлежащие им избирательные права – активное, т. е. право избирать своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления, и пассивное, т. е. право быть избранным в эти органы.

Для реализации пассивного избирательного права, в том числе права выдвигать свою кандидатуру на выборах, недостаточно лишь волеизъявления лица, желающего быть кандидатом, – кандидат должен отвечать определенным требованиям, установленным непосредственно Конституцией Российской Федерации, среди которых наличие гражданства Российской Федерации (статья 32, части 1 и 2), а также достижение соответствующего возраста, с которым Конституция Российской Федерации связывает возможность гражданина Российской Федерации самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности (статья 60); кроме того, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными,

а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (статья 32, часть 3); некоторые дополнительные требования, касающиеся возраста и срока постоянного проживания в Российской Федерации, предъявляются к кандидатам на выборах Президента Российской Федерации (статья 81, часть 2).

Конкретизируя указанные положения Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель в силу ее статей 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2) определяет порядок и условия осуществления активного и пассивного избирательного права. При этом не допускаются искажение конституционных принципов избирательного права, отмена или умаление самих принадлежащих гражданам Российской Федерации избирательных прав, которые, как следует из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, т. е. должны преследовать конституционно значимые цели и быть соразмерными, с тем чтобы данные права не утрачивали свое реальное содержание.

4. В соответствии с пунктом 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регистрация кандидата может быть отменена (аннулирована) не позднее чем в день, предшествующий дню голосования, по основаниям, связанным с нарушениями избирательного законодательства и предусмотренным названным Федеральным законом, а также иными законами. Наряду с этой статьей 64 закрепляется возможность отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов (пункты 2–5), что влечет за собой проведение повторных выборов.

4.1. Отмена регистрации кандидата, как вытекает из пункта 1 статьи 64 во взаимосвязи с ее пунктами 2–5, а также с пунктами 10 и 11 статьи 32 и пунктами 2 и 7 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», возможна до проведения голосования, в том числе повторного, причем она не обязательно влечет отмену итогов состоявшегося голосования и не предопределяет отмену повторного голосования в случае его назначения, а следовательно, новые выборы.

Устанавливая основания и порядок отмены регистрации кандидата, законодатель, с тем чтобы обеспечить подлинно свободные

и равные выборы, обязан гарантировать гражданам эффективную защиту от нарушений пассивного и активного избирательного права как в случаях, если такие нарушения выявляются до начала голосования, так и впоследствии. По смыслу статей 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, не исключается отмена регистрации кандидата перед повторным голосованием не только по его заявлению, но и вопреки его воле, в том числе в качестве санкции за совершение правонарушений; в противном случае всякий раз возникала бы необходимость отмены итогов голосования и назначения новых выборов, что создавало бы угрозу их срыва и тем самым – нарушения прав и законных интересов как других кандидатов, так и избирателей, что недопустимо.

Таким образом, сама по себе возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидата, в том числе перед проведением повторного голосования, не противоречит Конституции Российской Федерации.

4.2. Из пункта 1 статьи 64 во взаимосвязи с пунктом 10 статьи 32, пунктом 7 статьи 45 и статьей 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует, что решение об отмене регистрации, в том числе перед повторным голосованием, не позднее чем за 16 дней до голосования вправе принять избирательная комиссия, а за 15 – 1 день до дня голосования – суд.

Отмена регистрации, означающая прекращение кандидатом реализации прав и обязанностей, связанных со статусом зарегистрированного кандидата, затрагивает также избирательные права других граждан, тем более если речь идет об отмене регистрации кандидата, который вышел во второй тур, т. е. дальнейшее пребывание которого в статусе зарегистрированного кандидата обусловлено уже состоявшимся волеизъявлением избирателей. Поэтому в случаях, когда отмена регистрации осуществляется не в связи с реализацией кандидатом права снять свою кандидатуру или с утратой им пассивного избирательного права, а является мерой ответственности (санкцией) за нарушения избирательного законодательства по основаниям, предусмотренным федеральным законом, соответствующее решение – как требующее исследования обстоятельств и доказывания фактов, которые должны быть положены в его основу, – может быть, по смыслу статей 3, 32 и 46 Конституции Российской Федерации, принято лишь судом как органом государственной власти, осуществляющим правосудие и компетентным разрешить такой спор по существу.

Исходя из этого положение, согласно которому регистрация отменяется «не позднее чем в день, предшествующий голосованию», не может не предполагать, что к указанному моменту решение суда, принятое в надлежащей процедуре, вступило в законную силу. Иное исключало бы реальное восстановление в правах, что не согласуется с гарантиями судебной защиты, закрепленными статьей 46 Конституции Российской Федерации и статьей 6 Конвенции о защите прав и основных свобод (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 по делу о проверке конституционности части второй статьи 208 ГПК РСФСР).

4.3. Отмена регистрации кандидата, выступающая в качестве санкции за совершенное правонарушение, как связанная с ограничением избирательных прав, должна осуществляться на основе вытекающего из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая соответствующее решение, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации, предусмотренных пунктом 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Отмена регистрации кандидата как способ восстановления нарушенных прав других лиц является достаточной лишь при условии, что допущенные правонарушения не требуют отмены судом и решения избирательной комиссии об итогах голосования в целом. Как следует из правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 15 января 2002 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», отмена итогов голосования, результатов выборов связана с обнаружением таких существенных нарушений избирательного процесса, вследствие которых не были обеспечены надлежащие условия для подлинно свободного волеизъявления избирателей и которые тем самым привели к неадекватному отражению действительной воли избирателей в итогах голосования. При этом суд, решая вопрос об отмене итогов голосования, результатов выборов, в силу статей 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации не вправе ограничиваться формальным определением достоверности результатов волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании, а должен установить, что обнаруженные существенные нарушения в ходе выборов привели к искажению воли избирателей или воспрепятствовали ее адекватному отражению в итогах голосования,

результатах выборов. В противном случае не обеспечивается эффективная судебная защита избирательных прав граждан и реализация конституционного принципа свободных и равных выборов.

По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации на их основе правовой позиции (Постановление от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), воля народа, выраженная им на свободных выборах, определяется на основе демократического большинства, наличие которого необходимо для признания легитимности выборов. Из этого вытекает, что если отменена регистрация кандидата, который на общих выборах получил весьма значительный по сравнению с другими кандидатами процент голосов избирателей, то проведение повторного голосования ставит под сомнение легитимность выборов. Поэтому федеральному законодателю надлежит применительно к таким случаям урегулировать вопрос о назначении новых выборов, исходя из указанного конституционно-правового критерия.

5. В соответствии с положением, содержащимся в пункте 11 статьи 32 во взаимосвязи с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», кандидат не вправе снять свою кандидатуру в течение трех последних дней перед днем голосования, в том числе перед проведением повторного голосования, даже если решение о передаче ему места выбывшего кандидата принимается избирательной комиссией в пределах этого срока.

5.1. Согласно статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления – право, а не обязанность, гражданина. Следовательно, кандидату на выборах должна быть гарантирована возможность снять свою кандидатуру. Вместе с тем, поскольку при реализации гражданином пассивного избирательного права затрагиваются права и интересы других лиц и в определенной ситуации отказ кандидата от участия в выборах может привести к переносу даты голосования или назначению новых выборов, федеральный законодатель, исходя из требований статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, вправе предусмотреть – в целях предотвращения негативных для избирательного процесса послед-

ствий и злоупотребления свободой участия в выборах – определенный срок для снятия зарегистрированным кандидатом своей кандидатуры при условии обеспечения баланса между свободой участия в выборах и требованиями их результативности, недопущения злоупотребления правами, срыва выборов, а также при соблюдении критериев возможных ограничений избирательных прав.

Установленный пунктом 11 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» трехдневный срок, с наступлением которого кандидату запрещено снимать свою кандидатуру, не выходит за пределы разумного, поскольку, с одной стороны, до его наступления кандидат имеет достаточно времени для принятия решения о снятии своей кандидатуры, а с другой – этот срок позволяет избирательной комиссии предпринять необходимые меры организационного характера, в том числе связанные с заменой кандидатуры.

Вместе с тем такой запрет не может быть безусловным. Даже в пределах указанного срока кандидат должен иметь возможность снять свою кандидатуру, если возникли обстоятельства, вынуждающие его к этому, такие, как тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья и другие аналогичные обстоятельства, препятствующие дальнейшей реализации кандидатом пассивного избирательного права. В этих случаях отказ кандидату в удовлетворении заявления о снятии своей кандидатуры несовместим с целями выборов и представляет собой несоразмерное ограничение свободы осуществления гражданином данного права.

Следовательно, пункт 11 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 32 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он не позволяет кандидату в течение трех последних дней перед днем голосования снять свою кандидатуру по вынуждающим обстоятельствам.

5.2. В соответствии с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при назначении повторного голосования зарегистрированные кандидаты, по кандидатурам которых не проводится повторное голосование, утрачивают свой статус со дня назначения избирательной комиссией повторного голосования, однако если один из кандидатов, по которому должно проводиться повторное голосование, снял свою

кандидатуру, его место по решению избирательной комиссии передается следующему по числу полученных голосов кандидату, в связи с чем он вновь приобретает права и обязанности, обусловленные статусом кандидата.

Между тем в силу Конституции Российской Федерации граждане осуществляют пассивное избирательное право на основе принципа свободных выборов (статья 3, часть 3; статья 32, часть 2), т. е. на добровольной, а не на принудительной основе. Поэтому нельзя вновь наделить кандидата, утратившего статус зарегистрированного кандидата, правами и обязанностями, связанными с этим статусом, без его согласия. Иное было бы нарушением конституционных критериев свободных выборов, определяющих в том числе допустимые пределы ограничения пассивного избирательного права.

Следовательно, положение, содержащееся в пункте 11 статьи 32 во взаимосвязи с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», на основании которых кандидат, по итогам голосования не прошедший во второй тур, может быть без его согласия включен в число кандидатур для повторного голосования вместо выбывшего кандидата, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой данным положением исключается возможность для этого кандидата снять свою кандидатуру, если решение избирательной комиссии о передаче ему места выбывшего кандидата было принято, когда до дня голосования оставалось менее чем три дня.

6. В силу пункта 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» проведение повторного голосования в случае, если в избирательном бюллетене на день проведения повторного голосования останется один кандидат в связи с тем, что все остальные кандидаты сняли свои кандидатуры, возможно только тогда, когда это предусмотрено соответствующим федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, альтернативность, обеспечивающая избирателям реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления на основе принципа равен-

ства, относится к числу важнейших условий подлинно свободных выборов в демократическом правовом государстве.

Если на выборах число кандидатов в избирательном округе окажется либо меньше установленного числа мандатов, либо равным ему, избиратель лишается такой возможности, а выборы превращаются лишь в формальное голосование. Поэтому пунктом 14 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предписано, что в случае, если ко дню голосования в избирательном округе не останется ни одного кандидата, либо число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список кандидатов, выборы в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Данное законоположение представляет собой реальную гарантию свободных выборов и избирательного права (статья 3, часть 3; статья 32 Конституции Российской Федерации).

Альтернативность как необходимое условие свободных выборов относится к самому существованию избирательного права. Во всяком случае без проведения голосования по нескольким кандидатурам на общих выборах оно теряет свое реальное содержание, а граждане фактически лишаются возможности реализовать принадлежащие им избирательные права, и потому в данной части эти права не подлежат ограничению. Отсюда также следует, что выборы должны быть признаны несостоявшимися, если в избирательный бюллетень для голосования были включены лишь два кандидата и ни один из них не получил необходимого для избрания числа голосов избирателей.

Вместе с тем законодатель – для обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов в сфере реализации избирательных прав и осуществления народовластия через избираемые органы государственной власти – вправе предусмотреть второй тур выборов, т.е. повторное голосование по двум или более кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей, которое проводится в случае, если в результате голосования в первом туре ни один из кандидатов, включенных в избирательный бюллетень, не получил необходимого для избрания число голосов избирателей.

Поскольку в первом туре избиратели имели реальную возможность свободного выбора из нескольких кандидатов, т.е. свободные выборы на альтернативной основе были проведены, и поскольку зако-

нодатель не исключает возможность отмены регистрации кандидата, включенного в бюллетень для повторного голосования (пункт 11 статьи 32, пункты 8 и 9 статьи 35, пункт 2 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), в связи с чем независимо от воли избирателей на день проведения повторного голосования в избирательном бюллетене может остаться только одна кандидатура, федеральный законодатель – в целях обеспечения результативности выборов – правомочен предусмотреть возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре, которое, по смыслу статей 3 (части 2 и 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 71 (пункт «в») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, должно осуществляться на основе общепризнанных принципов народовластия и демократического большинства как одного из важнейших критериев легитимности выборов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Исходя из этих требований пунктом 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предписано, что кандидат может считаться избранным, если он получит не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Установление же запрета на проведение повторного голосования в случае, когда на день его проведения в избирательном бюллетене осталась только одна кандидатура, представляет собой ограничение избирательных прав граждан, которое нельзя ввести без соблюдения критериев, установленных статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Во всяком случае такой запрет непосредственно законом субъекта Российской Федерации предусматриваться не может.

Между тем из оспариваемого положения вытекает, что применительно к выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации этот запрет может быть установлен именно законом субъекта Российской Федерации (что и имеет место в Законе Тульской области «О выборах губернатора – главы исполнительного органа государственной власти Тульской области»), т. е. непосредственно законом субъекта Российской Федерации вводится ограничение избирательных прав граждан, что в силу статей 55 (часть 3), 71 (пункт «в») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации

недопустимо. При этом не обеспечивается и единство регулирования прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт «в»; статья 76, часть 1 Конституции Российской Федерации), что в конечном счете приводит – в противоречие с требованиями статей 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации – к неравенству избирательных прав граждан Российской Федерации в зависимости от места жительства и к нарушению принципа юридического равенства в целом.

Таким образом, оспариваемое положение пункта 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», постольку, поскольку оно закрепляет возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре, если это предусмотрено соответствующими федеральными законами, не противоречит Конституции Российской Федерации. Вместе с тем данное положение в той части, в какой оно допускает возможность установления запрета на проведение повторного голосования по одной кандидатуре законом субъекта Российской Федерации, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (часть 3) и 71 (пункт «в»).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, статьей 6, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать пункт 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой им закрепляется сама возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидата, в том числе перед повторным голосованием.

Признать пункт 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 46 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой на его основании избирательная комиссия вправе принимать решение об отмене регистрации кандидата в качестве меры ответственности за нарушения избирательного законодательства.

Конституционно-правовой смысл положения пункта 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное истолкование правоприменителем.

2. Признать пункт 11 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 32 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он не позволяет кандидату перед голосованием, в том числе повторным, снять свою кандидатуру по вынуждающим обстоятельствам, если до дня голосования осталось менее чем три дня, а также исключает – во взаимосвязи с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59 названного Федерального закона – возможность для кандидата, включенного без его согласия в число кандидатур для повторного голосования вместо выбывшего кандидата, снять свою кандидатуру, если решение избирательной комиссии о передаче ему места выбывшего кандидата принимается с наступлением указанного трехдневного срока.

3. Признать пункт 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации в той части, в которой им закрепляется возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре, если это предусмотрено соответствующим федеральным законом.

Признать пункт 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (часть 3) и 71 (пункт «в»), в той части, в которой им допускается возможность посредством закона субъекта Российской Федерации устанавливать запрет на проведение повторного голосования в случае, если в избирательном бюллетене на день повторного голосования останется только один кандидат.

4. Федеральному Собранию надлежит внести необходимые изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует

непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», официальных изданиях органов государственной власти Саратовской области и Тульской области. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 9 июля 2002 г. № 12-П

по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей групп депутатов Государственной Думы, направивших запросы в Конституционный Суд Российской Федерации, — депутатов Государственной Думы А.В. Митрофанова и А.И. Салия, представителей органов, издавших оспариваемые акты, — депутата Государственной Думы С.А. Попова, председателя

Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, Председателя Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшина, депутата Палаты Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) А.Н. Ким-Кимэна,

руководствуясь статьей 125 (пункты «а», «б» части 2, часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктами 1 и 3 части первой статьи 3, пунктом 1 части второй статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 101 и 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 301 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)».

Поводом к рассмотрению дела явились запрос группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности статьи 301 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», запрос группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности статьи 108 Конституции Республики Татарстан и запрос Верховного Суда Республики Саха (Якутия) о проверке конституционности пункта 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и положения, содержащегося в предложении втором статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)».

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», касающиеся числа сроков замещения одним и тем же лицом должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и возможности для него избираться на указанную должность не более двух сроков подряд, а также положения Конституции Республики Татарстан, Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)», определяющие сроки полномочий высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) соответствующих субъектов Российской Федерации.

Поскольку все запросы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим запросам в одном производстве.

Заслушав сообщение судей-докладчиков Г.А. Гаджиева, Н.В. Селезнева и Б.С. Эбзеева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации — судьи Верховного Суда Российской Федерации А.В. Харланова, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации — Г.А. Абузовой, от Министерства юстиции Российской Федерации — Е.Е. Кретовой, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе группы депутатов Государственной Думы оспаривается конституционность статьи 30¹ Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающей, что положение пункта 5 статьи 18 данного Федерального закона, согласно которому высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается на срок не более пяти лет и не может избираться на должность более двух сроков подряд, применяется без учета начавшегося до вступления в силу данного Федерального закона срока, на который избиралось

лицо, замещавшее на день его вступления в силу должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). По мнению заявителей, оспариваемое положение расходится с нормами Конституции Российской Федерации об установлении субъектами Российской Федерации своей системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Другая группа депутатов Государственной Думы в своем запросе оспаривает конституционность статьи 108 Конституции Республики Татарстан в редакции, действовавшей до 19 апреля 2002 года. Как полагают заявители, отсутствие в данной статье нормы о том что одно и то же лицо не может избираться Президентом Республики Татарстан более двух сроков подряд, не соответствует статье 72 (пункт «а» части I) Конституции Российской Федерации и пункту 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и, следовательно, не подлежит действию.

Верховный Суд Республики Саха (Якутия) обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности пункта 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части запрета для одного и того же лица избираться на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) более двух сроков подряд, а также положения, содержащегося в предложении втором статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)», согласно которому никто не может быть избран на должность Президента Республики Саха (Якутия) более двух раз. По мнению заявителя, Конституция Российской Федерации непосредственно не содержит ограничений по числу возможных сроков избрания для высшего должностного лица субъекта Рос-

сийской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), и они не могут быть установлены федеральным законом или законодательным актом субъекта Российской Федерации, а потому оспариваемые нормы, как ограничивающие пассивное избирательное право граждан, не соответствуют статьям 32 (части 2 и 3), 55 (части 2 и 3), 71 (пункт «в») и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации.

Поскольку запрос Верховного Суда Республики Саха (Якутия) был направлен в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации в связи с рассмотрением конкретного дела — о регистрации М.Н. Николаева в качестве кандидата на должность Президента Республики Саха (Якутия), а М.Н. Николаев свою кандидатуру снял, данный запрос не является более допустимым в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу является статья 301 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» во взаимосвязи с пунктом 5 его статьи 18, которыми в качестве общего принципа организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации закрепляется положение о том, что одно и то же лицо не может избираться на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) более двух сроков подряд, и определяются условия и порядок его применения, а также статья 108 Конституции Республики Татарстан в редакции, действовавшей до 19 апреля 2002 года, — как допускающая избрание одного и того же лица на должность Президента Республики Татарстан неограниченное число сроков.

2. Как следует из запроса группы депутатов Государственной Думы, оспаривающих конституционность статьи 301 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», заявители прежде всего требуют оценить установленные этой статьей порядок и условия применения общего принципа, закрепленного пунктом 5 статьи 18 данного Федерального закона.

2.1. Согласно статье 1 (часть 1) Конституции Российской Федерации Российская Федерация — демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Этим предопределяются принципы организации органов государственной власти, сама их организация, порядок формирования и функционирования, а также характер их взаимодействия в единой системе государственной власти.

Многонациональный народ России, являясь в силу конституционного принципа народовластия носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляет ее как непосредственно, так и через органы публичной власти (статья 3, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации); граждане участвуют в управлении делами государства, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти (статья 32 Конституции Российской Федерации); при этом обеспечивается сменяемость избираемого непосредственно народом главы государства (статья 81, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации).

Из приведенных положений следует, что соответствующие органы и должностные лица становятся носителями государственной власти в результате свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа на основе волеизъявления большинства и осуществляют свои полномочия в пределах и формах, определяемых Конституцией Российской Федерации и законами, причем право на осуществление властных полномочий предоставляется только на определенный срок (срок легислатуры). Возобновление этих полномочий в противоречие с требованиями Конституции Российской Федерации и соответствующих ей федеральных законов, а также конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации явилось бы нарушением статьи 3 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Такой подход не противоречит обязательствам Российской Федерации, закрепленным в ее международных договорах, которые в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации, в частности Конвенции о защите прав человека и основных свобод, обязывающей государства-участники проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти (статья 3 Протокола № 1), и в Международном пакте о гражданских и политических пра-

вах, в соответствии со статьей 25 (пункты «а» и «б») которого каждый гражданин имеет право 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. При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 апреля 1997 года по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации. Закона Пермской области и Закона Вологодской области, касающихся порядка выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, право граждан на участие в свободных периодических выборах, которое закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах, с учетом федеративной природы Российской Федерации необходимо рассматривать в соотношении с правом субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливать систему своих органов государственной власти, руководствуясь общими принципами их организации, определяемыми федеральным законом или вытекающими непосредственно из конституционных положений, прежде всего из основ конституционного строя.

Принципы конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, обусловленные народовластием и реализуемые через свободные периодические выборы, в силу федеративного устройства, основанного на государственной целостности Российской Федерации и единстве системы государственной власти (статья 1, часть 1, и статья 5, часть 3. Конституции Российской Федерации), распространяются на организацию государственной власти, ее формирование и условия замещения соответствующих должностей в субъектах Российской Федерации.

Следовательно, субъекты Российской Федерации при образовании ими органов государственной власти и установлении порядка их формирования и функционирования обязаны обеспечивать соблюдение основ конституционного строя Российской Федерации как общих для Российской Федерации и ее субъектов конституционных ценностей и правовых императивов (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации). Исходя из действующего федерального конституционного регулирования, государственная власть в субъектах Российской Федерации должна базироваться на тех же принципах формирования и функционирования, включая выборность и сменяемость, что и федеральная государственная власть (постановления

Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области, от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области, от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Конституция Российской Федерации непосредственно не закрепляет в качестве элемента механизма формирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации максимальное число сроков замещения одним и тем же лицом должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также порядок определения повторности сроков пребывания в соответствующей должности. В ее статье 77 (часть 1) содержится общее требование: система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. При этом в части оптимального для реализации конституционного принципа республиканизма числа таких сроков — в силу единства системы государственной власти в Российской Федерации (статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации) — ориентирующей является норма статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

Таким образом, конституционный принцип демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, народовластие и свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа, единство системы государственной власти во взаимосвязи с прямо выраженной в преамбуле Конституции Российской Федерации целью утверждения незыблемости демократической основы России предопределяют право и обязанность законодателя предусмотреть такую организа-

цию государственной власти, включая порядок и условия формирования ее органов, которые гарантировали бы защиту от искажения демократической природы конституционного строя Российской Федерации.

2.2. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «н» части 1; статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации). Регулирование отношений в сфере совместного ведения осуществляется федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации (статья 76, части 2 и 5, Конституции Российской Федерации). Вместе с тем, по смыслу указанных статей Конституции Российской Федерации и конкретизирующего их пункта 2 статьи 12 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту Российской Федерации принять собственный нормативный акт, который после принятия федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним.

2.3. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), наделенное публичными полномочиями в системе государственной власти, обладает специальным конституционно-правовым статусом, частью которого являются обусловленная выборностью сменяемость и ряд иных условий избрания на эту должность и ее замещения.

Действие конституционного требования о сменяемости высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), реализация которого в отсутствие федерального закона была возможна в различных формах, не могло блокироваться отсутствием в течение длительного времени федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти и должно было обеспечиваться самими субъектами Российской Федерации с учетом вытекающих из Конституции Российской Федерации пределов их усмотрения. Поэтому до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливали сроки legislatures высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти), а также различные формы их ротации (включая число возможных повторных сроков замещения конкретной должности одним и тем же лицом).

Допустимость установления в законодательстве субъектов Российской Федерации затрагивающих пассивное избирательное право требований к числу сроков пребывания в должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), при том что их пределы определяются непосредственно в федеральном законе, обусловливается закрепленным Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, в силу которого такие требования, будучи частью общих принципов организации системы органов государственной власти, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Отсюда вытекает, что введение законом субъекта Российской Федерации в качестве элемента публично-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) максимального числа сроков пребывания одного и того же лица в соответствующей должности, которое служит публичным целям и обеспечивает баланс таких конституционных ценностей и институтов, как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, народовластие и участие граждан в управлении делами государства, их избирательные права, не может рассматриваться как нарушение вытекающих из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требований, в том числе о возможности ограничения прав граждан только федеральным законом.

2.4. Федеральный законодатель, исходя из основ конституционного строя России как федеративного государства, статьи 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации и соответствующих положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации, нормой пункта 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

ввел разумное единообразие в регулировании вопроса о максимальном числе сроков пребывания одного и того же лица в должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). При этом — в целях преодоления возникшей в правоприменительной практике неопределенности относительно действия общего принципа, закрепленного в указанной норме, во времени и по кругу лиц — Федеральным законом от 8 февраля 2001 года Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен статьей 30¹, согласно которой положение пункта 5 его статьи 18 применяется без учета начавшегося до вступления в силу данного Федерального закона срока, на который избиралось лицо, замещавшее на день его вступления в силу должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Такое регулирование направлено на обеспечение равного статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и одинаковых для всех субъектов Российской Федерации условий и порядка замещения одним и тем же лицом соответствующей должности и согласуется с конституционным принципом равноправия субъектов Российской Федерации, в том числе во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (статья 5, части 1 и 4, Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем с учетом того, что раздел второй «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации не содержит каких-либо положений о сроках полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), избранных на должность до вступления в силу Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель не придал и не мог придать норме, ограничивающей число сроков возможного пребывания одного и того же лица в должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обратную силу.

Отсюда следует, что норма пункта 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» — с учетом ее взаимосвязи со статьей 30¹ — регулирует отношения, которые сложились после вступления в силу названного Федерального закона на основе установленных им единых для организации государственной власти во всех субъектах Российской Федерации принципов. При этом под словосочетанием «настоящий Федеральный закон», содержащимся в тексте статьи 30¹, имеется в виду Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», поскольку норма-принцип, закрепленная в пункте 5 его статьи 18, вступила в силу со дня официального опубликования данного Федерального закона, т.е. с 19 октября 1999 года. Именно с этой датой связано и начало действия введенного федеральным законодателем ограничения числа возможных повторных сроков избрания одного и того же лица на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

2.5. В силу требований статьи 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации после введения в действие Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации обязаны привести свое законодательство в соответствие с данным Федеральным законом, в связи с чем его статьей 30 предписано, что в этих целях и для обеспечения преемственности власти устанавливается переходный период — два календарных года.

Указанный период, однако, не может истолковываться ни как предоставляющий субъектам Российской Федерации возможность придавать уже вступившему в силу положению, содержащемуся в пункте 5 статьи 18, обратную силу, поскольку такого правомочия не имеет и сам федеральный законодатель, ни как право субъектов Российской Федерации откладывать его введение в действие, что и подтверждено аутентичной волей законодателя, выраженной в статье 30¹. Поэтому в субъектах Российской Федерации законодательство которых на тот момент не содержало ограничения числа сроков избрания одного и того же лица на должность высшего должностного лица субъекта Рос-

сийской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), положение пункта 5 статьи 18 во взаимосвязи со статьей 30¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» действует со дня вступления данного Федерального закона в силу, т.е. с 19 октября 1999 года. Это означает, что применительно к таким случаям первым сроком из числа двух возможных для любого лица, в том числе для замещавшего на тот момент соответствующую должность, является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 года.

Вместе с тем, по смыслу пункта 5 статьи 18, статей 30, 30¹ и 31 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», введение в действие с 19 октября 1999 года федерального регулирования по вопросу о максимальном числе сроков избрания одного и того же лица на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предполагает, что, приводя свое законодательство (в том числе конституции и уставы) в соответствие с требованиями названного Федерального закона, субъекты Российской Федерации, которые в условиях отсутствия федерального закона такие ограничения установили в опережающем порядке, вправе — на основании статей 5 (части 2 и 3), 72 (пункты «а», «н» части 1), 76 (части 2 и 5) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации и исходя из того, что положения пункта 5 статьи 18 и статьи 30¹ не могут иметь обратной силы, — самостоятельно установить порядок (способ) достижения такого соответствия и определить, продолжается ли установленное ими исчисление числа сроков или оно осуществляется начиная с момента вступления в силу названного Федерального закона.

В случае если в субъекте Российской Федерации будет принят закон, в соответствии с которым ранее действовавшие нормативные положения утрачивают силу, то к лицу, на день вступления в силу данного Федерального закона замещавшему должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), положение пункта 5 статьи 18 применяется без учета начавшегося до вступления в силу данного Федерального

закона срока. Если же ранее установленные субъектом Российской Федерации законоположения, запрещавшие занимать соответствующую выборную должность более двух сроков подряд, им не отменены (не признаны утратившими силу), то в таком случае пункт 5 статьи 18, как содержащий идентичную норму по существу, придает законоположению субъекта Российской Федерации силу федерального регулирования.

Иное истолкование статьи 30¹ во взаимосвязи с пунктом 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» применительно к таким субъектам Российской Федерации означало бы, по смыслу статей 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, недопустимое ущемление полномочий субъектов Российской Федерации, которые вправе отменить собственные законоположения, поскольку они были установлены ранее с целью урегулирования указанного вопроса в опережающем порядке, т. е. впредь до принятия федерального закона.

Таким образом, статья 30¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» в ее конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, и во взаимосвязи с пунктом 5 статьи 18 данного Федерального закона не противоречит Конституции Российской Федерации.

3. Как утверждается в запросе группы депутатов Государственной Думы, статья 108 Конституции Республики Татарстан в редакции, действовавшей до 19 апреля 2002 года, не подлежала действию, поскольку, по существу, допускала избрание одного и того же лица Президентом Республики Татарстан более двух сроков подряд.

3.1. Конституция Республики Татарстан от 19 апреля 2002 года предписывает, что одно и то же лицо не может избираться на должность Президента Республики Татарстан более двух сроков подряд (статья 91, часть 5). Ранее действовавшая Конституция Республики Татарстан такого ограничения не содержала (статья 108 в редакции Закона Республики Татарстан от 27 ноября 1996 года) и, следовательно, до вступления в силу Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» — по своему нормативному смыслу

в правовой системе Российской Федерации — позволяла одному и тому же лицу избираться на должность Президента Республики Татарстан без ограничения числа сроков.

С принятием же названного Федерального закона данная норма этот смысл утратила. Поскольку в результате ее действия конституционные права и свободы граждан нарушены не были, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению в соответствии с частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

3.2. Статьей 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации установлено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов Российской Федерации. Из этого положения во взаимосвязи со статьей 4 Конституции Российской Федерации, согласно которой суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (часть 1), а Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (часть 2), а также статьями 15 (части 1 и 2), 76 (часть 1) и 77 (часть 1), на основе которых обеспечивается единство правового пространства Российской Федерации и функционирование ее правовой системы, следует, что после вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» оспариваемая норма статьи 108 Конституции Республики Татарстан приобрела иной юридический смысл, поскольку пункт 5 статьи 18 названного Федерального закона, по существу, содержит предписание прямого действия.

Общий принцип организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, закрепленный в пункте 5 статьи 18, включает положение, согласно которому одно и то же лицо не может избираться на соответствующую должность более двух сроков подряд, что не нуждается в какой-либо конкретизации с учетом особенностей субъектов Российской Федерации, и положение, согласно которому срок легислатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) составляет не более пяти лет, что требует конкретизации в законо-

дательстве субъектов Российской Федерации, необходимой в том числе для исчисления момента начала и окончания срока властных полномочий соответствующего должностного лица правоприменителями, прежде всего избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Само по себе отсутствие в законодательстве субъекта Российской Федерации положения, в соответствии с которым одно и то же лицо не может избираться на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) более двух сроков подряд, не является препятствием для прямого действия нормы пункта 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данное установление федерального законодателя, выполнение которого — безусловная обязанность соответствующих правоприменителей, не нуждается в подтверждении в законодательстве субъектов Российской Федерации. Что же касается срока полномочий Президента Республики Татарстан, то его продолжительность — в соответствии со статьей 1 Закона Республики Татарстан «О выборах Президента Республики Татарстан» (в редакции от 19 декабря 2000 года), а также статьей 91 (часть 3) Конституции Республики Татарстан в действующей редакции — составляет пять лет, что не выходит за рамки, определенные названным Федеральным законом.

Таким образом, норма статьи 108 Конституции Республики Татарстан в редакции, действовавшей до 19 апреля 2002 года, как не препятствовавшая непосредственному применению положения пункта 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не противоречила Конституции Российской Федерации. При этом иные законодательные акты Республики Татарстан не могли применяться в истолковании, расходящемся с конституционно-правовым смыслом статьи 108 Конституции Республики Татарстан, выявленным в настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, статьями 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать положение статьи 301 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» во взаимосвязи с пунктом 5 его статьи 18 не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку данное положение в его конституционно-правовом истолковании означает, что норма пункта 5 статьи 18, содержащая общий принцип, согласно которому одно и то же лицо не может избираться на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) более двух сроков подряд, вступила в силу 19 октября 1999 года.

Поэтому для субъектов Российской Федерации, законодательство которых на этот момент не содержало ограничения числа сроков избрания одного и того же лица на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), первым сроком из числа двух возможных для любого лица, в том числе для замещавшего на тот момент соответствующую должность, является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 года; субъекты Российской Федерации, которые в порядке опережающего правового регулирования предусмотрели в своих конституциях и уставах не противоречащее названному общему принципу ограничение, вправе самостоятельно решить вопрос о том, как следует исчислять указанные сроки — продолжается ли исчисление, ранее установленное субъектом Российской Федерации, либо оно начинается после вступления в силу названного Федерального закона.

2. Признать норму статьи 108 Конституции Республики Татарстан по смыслу, который она имела в период после вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и до принятия 19 апреля 2002 года новой Конституции Республики Татарстан, не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку в правовой системе Российской Федерации она в этот период не могла рассматриваться как препятствующая непосредственному действию находящихся в системном единстве положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30¹ названного Федерального закона в их конституционно-правовом истолковании, данном в настоящем Постановлении.

3. Прекратить производство по запросу Верховного Суда Республики Саха (Якутия), поскольку данный запрос не является более допустимым в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

4. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и действует непосредственно.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете», официальных изданиях органов государственной власти Республики Татарстан и Республики Саха (Якутия). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 11 июля 2002 г. № 218-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельника Сергея Мироновича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе заместителя Председателя В.Г. Стрекозова, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы гражданина С.М. Мельника требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. Гражданин С.М. Мельник в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации утверждает, что его избирательные права нарушаются Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», так как им не предусматривается формирование Совета Федерации путем свободных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. По мнению заявителя, это противоречит статьям 2, 3 (части 1, 2 и 3), 10, 11, 15 (часть 1), 16 (часть 1), 32 (части 1, 2 и 3), 55 (части 2 и 3), 64, 71 (пункт «г»), 76 (части 1 и 2), 95 (часть 2) и 96 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Одновременно С.М. Мельник обосновывает конкретные предложения по порядку формирования и срокам полномочий Совета Федерации.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял С.М. Мельника о том, что в соответствии с требованиями названного Закона его жалоба не может быть принята к рассмотрению. Однако заявитель в очередной жалобе настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленному им вопросу.

2. Согласно статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статьям 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем данный закон; при этом к жалобе должна быть приложена копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения в деле заявителя оспариваемого им закона.

Между тем С.М. Мельником не представлено каких-либо доказательств, подтверждающих применение обжалуемого закона в конкретном деле и свидетельствующих о нарушении его конституционных прав.

Что касается содержащихся в жалобе предложений о порядке формирования и сроках полномочий Совета Федерации, то их рассмотрение не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельника Сергея Мироновича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой, и поскольку разрешение поставленного в ней вопроса Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Заместитель Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Г. Стрекозов

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 10 октября 2002 г. № 246-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Жегульского Владимира Павловича и Фролова Владимира Васильевича на нарушение их конституционных прав статьей 7 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гад-

жиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, А.Л. Кононова, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Иунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы граждан В.П. Жегульского и В.В. Фролова требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане В.П. Жегульский – председатель ликвидационной комиссии ТОО «МК Технезис» и В.В. Фролов – юрисконсульт ТОО «МК Технезис» оспаривают конституционность статьи 7 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой голосование на выборах и референдуме является тайным, исключаяющим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Как следует из жалобы, поводом к обращению в Конституционный Суд Российской Федерации послужило утверждение Арбитражным судом Свердловской области иной, нежели предложенная собранием конкурсных кредиторов, кандидатуры конкурсного управляющего ТОО «МК Технезис», что, по мнению заявителей, нарушило их конституционное избирательное право (статья 32 Конституции Российской Федерации).

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял В.П. Жегульского и В.В. Фролова о том, что в соответствии с требованиями названного Закона их жалоба не может быть принята к рассмотрению. Однако заявители в очередной жалобе настаивают на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленному ими вопросу.

2. В силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон; при этом к жалобе должна быть приложена

копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения в деле заявителя оспариваемого им закона.

Между тем копии определения Арбитражного суда Свердловской области от 4 декабря 1998 года по иску Свердловского заводского коммерческого банка к ТОО «МК Технезис» о назначении конкурсного управляющего и постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 11 августа 2000 года, вынесенного в связи с рассмотрением Арбитражным судом Свердловской области дела о признании ТОО «МК Технезис» несостоятельным (банкротом), приложенные к жалобе В.П. Жегульского и В.Ф. Фролова, не являются и не могут являться подтверждением применения к ним статьи 7 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Каких-либо иных доказательств, свидетельствующих о нарушении своих конституционных прав этой статьей, примененной в конкретном деле, заявители не представили.

Следовательно, данная жалоба, как не отвечающая критерию допустимости обращений, не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Жегульского Владимира Павловича и Фролова Владимира Васильевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 9 декабря 2002 г. № 347-О**

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положения абзаца третьей части второй статьи 39 Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г. Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Конституционного Суда Республики Карелия,

установил:

1. В производстве Конституционного Суда Республики Карелия находится дело по обращению гражданина А.И. Мазура о проверке соответствия Конституции Республики Карелия части 5 статьи 50 Закона Республики Карелия «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия», устанавливающей, что избранным в представительный орган местного самоуправления признается зарегистрированный кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по сравнению с другим кандидатом; при равном числе полученных голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный ранее.

При рассмотрении данного обращения Конституционный Суд Республики Карелия установил, что оспариваемое положение явля-

ется аналогичным положению, содержащемуся в абзаце третьем части второй статьи 39 Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, являющегося приложением к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» (в редакции от 22 июня 1998 года). Поэтому в случае признания части 5 статьи 50 Закона Республики Карелия «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия» не соответствующей Конституции Республики Карелия правоприменители – в силу части второй статьи 1 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», согласно которой данный Федеральный закон применяется в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, – при разрешении конкретных дел будут обязаны руководствоваться идентичной по содержанию нормой этого Федерального закона.

В связи с этим Конституционный Суд Республики Карелия, приостановив производство по делу, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности абзаца третьего части второй статьи 39 Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, согласно которому при равенстве голосов на выборах по одномандатному избирательному округу избранным признается кандидат, зарегистрированный раньше.

По мнению заявителя, оспариваемая норма ставит кандидатов в неравное положение еще до голосования, так как момент регистрации определяется не только волей лица, выдвинутого кандидатом, но и не зависящими от него обстоятельствами – временем, в течение которого избирательная комиссия осуществляет проверку представленных документов, решением избирательной комиссии о назначении даты и времени регистрации, состоянием здоровья кандидата, нахождением

в командировке и т. д.; все это может явиться основанием, препятствующим реализации пассивного избирательного права граждан, а также приводить к нарушению активного избирательного права, поскольку определение результатов выборов ставится в зависимость не только от волеизъявления избирателей, но и от указанных обстоятельств, что противоречит статьям 2, 19 (часть 2), 32 (часть 2) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, было принято в целях обеспечения избирательных прав граждан в тех субъектах Российской Федерации, которые не урегулировали порядок выборов в органы местного самоуправления собственным законодательством. Абзац третий части второй его статьи 39 не мог быть применен в деле гражданина А.И. Мазура, поскольку в Республике Карелия действует Закон Республики Карелия «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия», на основе которого и проводились выборы.

Между тем в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Следовательно, в силу статьи 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» запрос Конституционного Суда Республики Карелия не может быть признан допустимым.

Кроме того, доводы, приводимые Конституционным Судом Республики Карелия, свидетельствуют о том, что фактически он ставит вопрос о проверке нормы Временного положения в процедуре, предусмотренной статьей 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Однако в соответствии со статьей 84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не являются субъектами права на такое обращение.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Конституционного Суда Республики Карелия, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми запрос может быть признан допустимым.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

2003 год

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 14 января 2003 г. № 21-О

по жалобе гражданина Ревазова Бориса Анатольевича на нарушение его конституционных прав Законом Республики Северная Осетия – Алания «О внесении изменения в закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С. Эбзеева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конститу-

ционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина Б.А. Ревазова,

установил:

1. Ленинский районный суд города Владикавказа решением от 22 сентября 2002 года отказал гражданину Б.А. Ревазову в удовлетворении его жалобы о признании недействительным решения городской думы города Владикавказа от 4 июня 2002 года «Об избрании главы администрации местного самоуправления города Владикавказа». Данное судебное решение было принято на основании пункта 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия – Алания от 16 ноября 1998 года «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания» в редакции Закона Республики Северная Осетия – Алания от 28 сентября 2001 года «О внесении изменения в Закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания», согласно которому глава муниципального образования – города Владикавказа, района Республики Северная Осетия – Алания избирается на должность представительным органом местного самоуправления из своего состава.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Б.А. Ревазов утверждает, что данное положение противоречит статье 133 Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку ограничивает право граждан избирать главу муниципального образования непосредственно на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Кроме того, по мнению заявителя, при принятии Закона Республики Северная Осетия – Алания от 28 сентября 2001 года не были учтены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в Определении от 15 мая 2001 года по его жалобе на нарушение конституционных прав статьями 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия – Алания от 16 октября 2000 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания».

2. Из статей 12, 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В числе гаран-

тий местного самоуправления Конституция Российской Федерации особо оговаривает запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Во исполнение этих конституционных предписаний, а также статьи 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 16). Названный Федеральный закон тем самым гарантирует право граждан, проживающих на территории муниципального образования, самостоятельно определять способ избрания главы муниципального образования – непосредственно либо через представительный орган местного самоуправления.

Согласно Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 5). Между тем Закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания» в новой редакции, хотя и исключил возможность избрания (освобождения от должности) главы муниципального образования по предложению Президента Республики Северная Осетия – Алания, а также возможность избрания в переходный период главой муниципального образования депутата Парламента Республики Северная Осетия – Алания, предусматривает только один способ избрания главы муниципального образования, а именно через представительный орган местного самоуправления.

Тем самым, вопреки Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», исключается возможность избрания главы муниципального образо-

вания иным способом – непосредственно гражданами, проживающими на территории муниципального образования, что ограничивает конституционные права местного самоуправления, прежде всего право самостоятельно определять способ избрания главы муниципального образования, и потому противоречит Конституции Российской Федерации.

3. Законоположения, определяющие порядок замещения должности главы муниципального образования (как и освобождения его от должности), уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (Постановления от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» и от 29 мая 1998 года по делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе в Республике Коми», Определения от 11 июня 1999 года по запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми», от 2 ноября 2000 года по запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике»). При этом два решения (Определения от 8 октября 1999 года по жалобе гражданина М.И. Баранова и от 15 мая 2001 года по жалобе гражданина Б.А. Ревазова) непосредственно касались положений предшествующих редакций пункта 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания» (от 16 ноября 1998 года и от 16 октября 2000 года).

Признав положения, согласно которым, в частности, исключается возможность избрания главы муниципального образования гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не соответствующими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации тем самым подтвердил исключительное право граждан, проживающих на территории муниципального образования, непосредственно либо

через представительный орган местного самоуправления определять способ формирования органов местного самоуправления, включая избрание главы муниципального образования, и, соответственно, – обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить безусловное право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц, формировать органы местного самоуправления, включая избрание ими главы муниципального образования. Иное, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, а также с закрепленными Конституцией Российской Федерации принципом равенства прав и свобод граждан независимо от их места жительства (статья 19) и принципом равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5).

Названные решения Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу, а сформулированные в них правовые позиции распространяются на организацию местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации.

4. Положение, устанавливающее, что глава муниципального образования – города Владикавказа, района Республики Северная Осетия – Алания избирается на должность представительным органом местного самоуправления, и исключающее тем самым возможность избрания главы муниципального образования непосредственно гражданами, проживающими на территории муниципального образования, по своему содержанию аналогично положениям, признанным Конституционным Судом Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации.

При внесении изменения в Закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания» участвовавшие в законодательном процессе органы государственной власти Республики Северная Осетия – Алания обязаны были исходить из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных им в решениях по делам о проверке конституционности актов, определяющих принципы организации и порядок образования органов местного самоуправления, в том числе в решениях, касающихся предшествующих редакций пункта 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия – Алания

«О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания». Принятие же Закона Республики Северная Осетия – Алания от 28 сентября 2001 года является, по существу, попыткой преодолеть юридическую силу решений Конституционного Суда Российской Федерации путем повторного принятия неконституционного акта, что не допускается частью второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (статья 6); признание не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативного акта субъекта Российской Федерации или отдельных его положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений принятых ими нормативных актов, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными; положения таких нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (части третья и четвертая статьи 87); в случае, если в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации аналогичный признанному неконституционным нормативный акт не будет отменен или изменен, уполномоченные федеральным законом государственный орган или должностное лицо приносят протест либо обращаются в суд с требованием о признании такого нормативного акта недействующим (часть пятая статьи 87).

Согласно статье 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии обращения к рассмотрению в случае, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Поскольку вопрос, поставленный в жалобе гражданина Б.А. Резвазова, разрешен Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих свою силу решениях, данная жалоба не может быть принята к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частями первой и второй статьи 79, частями третьей

и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Признать жалобу гражданина Ревазова Бориса Анатольевича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации в связи с тем, что для разрешения поставленного в ней вопроса не требуется вынесения итогового решения в виде постановления, поскольку положение, содержащееся в Законе Республики Северная Осетия – Алания от 28 сентября 2001 года «О внесении изменения в Закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания» является аналогичным положениям, которые ранее были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации в решениях, сохраняющих свою силу.

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 28 сентября 2001 года «О внесении изменения в Закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания» подлежит отмене (изменению) в установленном порядке и не может применяться судами, другими органами и должностными лицами.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Северная Осетия – Алания, а также «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 23 января 2003 г. № 4-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Яшника Андрея Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы гражданина А.Н. Яшника требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. Гражданин А.Н. Яшник неоднократно обращался в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами, в которых оспаривается конституционность пункта 7 статьи 51 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 3 статьи 63 Федерального закона от 31 декабря 1999 года «О выборах Президента Российской Федерации» и пунктов 4 и 5 статьи 71 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», устанавливающих требования к форме избирательного бюллетеня. Согласно названным нормам в избирательном бюллетене справа от сведений о каждом зарегистрированном кандидате (от наименования избирательного объединения, избирательного блока) помещается пустой квадрат; в конце перечня зарегистрированных кандидатов (наименований избирательных объединений, избирательных блоков) помещается строка «Против всех кандидатов (списков кандидатов)» с расположенным справа от нее пустым квадратом.

Заявитель считает, что такая форма избирательного бюллетеня не позволяет избирателю одновременно видеть фамилию кандидата и квадрат для отметки, что может привести к ошибочному волеизъявлению голосующих и, следовательно, к недостоверным результатам выборов. По мнению заявителя, тем самым нарушается активное избирательное право, что противоречит статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Он также вносит предложение по совершенствованию формы избирательного бюллетеня – изменить место расположения пустого квадрата, в котором избиратель ставит знак при голосовании.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял А.Н. Яшника о том, что в соответствии с требованиями названного Закона его жалобы не могут быть приняты к рассмотрению. Однако в своей очередной жалобе заявитель настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленному им вопросу.

2. В силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемый закон, примененный или подлежащий применению в деле заявителя, затрагивает его конституционные права и свободы.

Положения федеральных законов, устанавливающие требования к форме избирательного бюллетеня, сами по себе не затрагивают конституционные права граждан. Следовательно, данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Что же касается предложения заявителя по совершенствованию формы избирательного бюллетеня, то разрешение этого вопроса относится к прерогативе законодателя и в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном

Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Яшника Андрея Николаевича, поскольку разрешение поставленного в ней вопроса Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно и поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба может быть признана допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 6 февраля 2003 г. № 75-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карпова Игоря Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 69 Устава города Москвы, статьи 5 Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве» и части 6 статьи 2 Закона города Москвы «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В. Баглая, судей Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.И. Тиунова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С. Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституци-

онного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина И.А. Карпова,

установил:

1. Решением Кунцевского межмуниципального (районного) суда города Москвы от 5 апреля 2002 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 22 мая 2002 года, гражданину И.А. Карпову отказано в удовлетворении жалобы на неправомерные действия районного Собрания муниципального района «Крылатское», избравшего 22 ноября 2001 года гражданина В.И. Крамара главой Управы муниципального района «Крылатское».

1 июля 2002 года И.А. Карпов обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой, в которой просил проверить конституционность положений законов города Москвы, примененных судами общей юрисдикции при разрешении его дела. При этом заявитель утверждал, что указанные судебные решения являются незаконными, поскольку не основаны на Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как акте прямого действия.

В повторной жалобе, поступившей в Конституционный Суд Российской Федерации 29 июля 2002 года, И.А. Карпов, уточнив предмет обращения, оспаривает конституционность положений статьи 69 Устава города Москвы (в редакции от 28 июня 1995 года) и статьи 5 Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве», касающихся порядка избрания главы районной Управы, а также части 6 статьи 2 Закона города Москвы от 13 июля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы», предусматривающей особый порядок вступления в силу положений главы 9 Устава города Москвы в новой редакции, касающихся организации местного самоуправления в городе Москве, в том числе порядка избрания главы районной Управы.

По мнению заявителя, оспариваемые положения нарушают его конституционное право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления и противоречат статьям 3 (части 1 и 2), 12, 32 (часть 2) и 133 Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации закрепляет основополагающие, обязательные для всех субъектов Российской Федерации принципы местного самоуправления, которые конкретизируются в федеральных законах и принимаемых в соответствии с ними законах субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «н» части 1; статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Осуществляя правовое регулирование по предметам ведения, закрепленным в статьях 71 (пункты «а», «б», «в») и 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель предусмотрел возможность учета особенностей местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге как субъектах Российской Федерации (пункт 18 статьи 4, пункт 3 статьи 6, абзац четвертый пункта 1 и абзац второй пункта 3 статьи 12, пункт 2 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Особенности местного самоуправления в городах Москве и Санкт-Петербурге, обусловленные их статусными характеристиками, установленными Конституцией Российской Федерации, уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Согласно правовой позиции, изложенной им в ряде решений, в частности в Определении от 10 ноября 2002 года о прекращении производства по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьи 6 Устава города Москвы, недопустимо лишение населения данных городских поселений права на местное самоуправление и установление Москвой и Санкт-Петербургом как субъектами Российской Федерации ограничений федеральных гарантий местного самоуправления, если такие ограничения не закреплены непосредственно в федеральном законодательстве.

При этом следует учитывать, что одним из условий поддержания доверия граждан к закону и действиям органов государственной власти по изменению законодательства является оптимальное сочетание разумной стабильности законодательства, предсказуемости его развития и недопустимости внесения произвольных, конституционно не обоснованных изменений, затрагивающих права граждан на местное самоуправление, в том числе при переходе к новым формам организации муниципальной власти.

3. 13 июля 2001 года Законом города Москвы «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы» был упразднен двойной статус представительного и исполнительного органов власти города Москвы – как органов государственной власти субъекта Российской Федерации и одновременно как органов городского (местного) самоуправления, предусматривавшийся Уставом города Москвы в первоначальной редакции (от 28 июня 1995 года). Согласно статье 6 Устава в новой редакции местное самоуправление должно осуществляться

на территориях внутригородских муниципальных образований, а общегородские выборные органы местного самоуправления не создаются. При этом к органам местного самоуправления, как следует из системного анализа положений главы 9 «Организация местного самоуправления в городе Москве» Устава города Москвы в редакции от 13 июля 2001 года (статьи 55 и 56) и Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве» в редакции от 27 июня 2001 года (статьи 1, 2 и 5), были отнесены представительный орган местного самоуправления, а также районная Управа, возглавляемая выборным главой.

В соответствии с частью 6 статьи 2 Закона города Москвы от 13 июля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы» глава 9 Устава города Москвы должна была вступить в силу со дня, следующего за днем истечения срока полномочий составов районных Собраний города Москвы, избранных 19 декабря 1999 года. Однако еще до этого момента, а именно 6 ноября 2002 года, в главу 9 Устава были внесены новые изменения и установлен иной порядок ее вступления в силу (Закон города Москвы «О внесении изменений в статьи 13, 15, 16, 18, 23, 24, 29, 35, 41, 45, 46, 48, 53, 54, 56, 58, 61, 68 Устава города Москвы») – одновременно с Законом города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве», который был принят также 6 ноября 2002 года. При этом утрачивал силу Закон города Москвы «О районной Управе в городе Москве» и, соответственно, упразднялись районные Управы как органы местного самоуправления. Образуемые же в соответствии с Уставом города Москвы в редакции от 6 ноября 2002 года управы районов являются территориальными органами исполнительной власти Москвы, а их руководители назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством Москвы (статья 46).

Таким образом, с момента введения в действие Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» оспариваемые гражданином И.А. Карповым положения статьи 69 Устава города Москвы (в редакции от 28 июня 1995 года), статьи 5 Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве» и части 6 статьи 2 Закона города Москвы от 13 июля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы», относящиеся к порядку выборов глав районных Управ, утратили силу, а сами районные Управы как органы местного самоуправления прекратили существование.

В настоящее время к органам местного самоуправления, согласно Закону города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве», относятся муниципальное Собрание (представи-

тельный орган), муниципалитет (исполнительно-распорядительный орган), а также другие органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с законами и уставом муниципального образования (статья 10); депутаты муниципального Собрания избираются жителями муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы (статья 12); уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования – руководителя муниципального образования, избираемого муниципальным Собранием из своего состава или непосредственно населением (статьи 11 и 14), и должность руководителя муниципалитета, осуществляющего исполнительно-распорядительную деятельность муниципалитета (статьи 11 и 16).

4. Предназначение Конституционного Суда Российской Федерации как судебного органа конституционного контроля и его компетенция по рассмотрению жалоб граждан, определенная Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», предполагают, что конституционное судопроизводство осуществляется в целях восстановления нарушенных прав и свобод гражданина законом, в том числе если оспариваемые им нормы утратили силу.

Поскольку в условиях действующего правового регулирования – после устранения оспариваемых положений из системы правовых норм и замены ранее установленных выборных органов местного самоуправления новыми – восстановление конституционных прав заявителя (если они были нарушены) путем конституционного судопроизводства не требуется в силу специфики проявления новых форм реализации коллективных прав граждан на местное самоуправление в городе Москве, данная жалоба не подлежит рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карпова Игоря Алексеевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

М.В. Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 6 марта 2003 г. № 57-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Аринина Александра Николаевича и Миргазямова Марата Парисовича на нарушение их конституционных прав пунктом 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, Л.О. Красавчиковой, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г. Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы граждан А.Н. Аринина и М.П. Миргазямова,

установил:

1. Граждане А.Н. Аринин и М.П. Миргазямов в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации просят признать не соответствующим статьям 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации пункт 3 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом в случаях нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательной комиссии, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, других нарушений избирательного законодательства, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

По мнению заявителей, эта норма ограничивает полномочия суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности выражения в них реальной воли избирателей, подменяя такое выявление формальным «определением достоверности результатов волеизъявления избирателей», принявших участие в голосовании, чем умаляются и ограничиваются избирательные права и право граждан на судебную защиту.

2. Оспариваемое в жалобе положение уже было предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Постановлением от 15 января 2002 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» оно было признано неконституционным, поскольку при незаконном отказе в регистрации кандидата ограничивает полномочие суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей, подменяя такое выявление формальным «определением достоверности результатов волеизъявления избирате-

лей», принявших участие в голосовании, чем умаляются и ограничиваются избирательные права и права граждан на судебную защиту.

В соответствии с этим Постановлением в июне 2002 года законодатель внес изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В пункте 3 его статьи 77 (новая редакция) установлено, что суд может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования о результатах выборов в случае незаконного отказа в регистрации кандидата, признанного таковым после дня голосования, если это нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

Таким образом, в силу требований Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению. Установление же того, имели ли место подобные нарушения в том или ином конкретном случае, требует исследования соответствующих фактических обстоятельств, что не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, а является прерогативой судов общей юрисдикции.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Арина Александра Николаевича и Миргазямова Марата Парисовича, поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

О.М. Данилов

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 8 апреля 2003 г. № 110-О**

по ходатайству главы администрации Архангельской области об официальном разъяснении отдельных положений постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 года по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С. Эбзеева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение ходатайства главы администрации Архангельской области,

установил:

1. Глава администрации Архангельской области на основании статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством об официальном разъяснении отдельных положений Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 года по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Кон-

ституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)».

Указывая на имеющуюся, по его мнению, неопределенность в понимании ряда положений этого Постановления, препятствующую его полноценному использованию в правоприменительной и законотворческой практике органов государственной власти Архангельской области, заявитель просит разъяснить:

имел ли Конституционный Суд Российской Федерации в виду под определением числа сроков пребывания в должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) необходимость принятия субъектом Российской Федерации правового акта, определяющего порядок исчисления сроков пребывания в этой должности одного и того же лица, либо субъект Российской Федерации мог ограничиться признанием утратившей силу нормы, ранее закреплявшей в порядке опережающего правового регулирования ограничение двумя сроками подряд пребывания одного и того же лица в должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

может ли субъект Российской Федерации ограничиться введением в свой Устав отсылочной нормы о том, что число сроков пребывания одного и того же лица в должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается федеральным законом, который применяется в данном субъекте Российской Федерации непосредственно при исчислении указанных сроков.

2. По смыслу статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», официальное разъяснение Конституционным Судом Российской Федерации своего решения дается в пределах разясняемого решения и не должно являться простым его воспроизведением, т. е. ходатайство не подлежит рассмотрению в процедуре публичного судебного заседания, если поставленные в нем вопросы не требуют, по существу, какого-либо дополнительного истолкования решения.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 года, о разъяснении которого ходатайствует

заявитель, признано не противоречащим Конституции Российской Федерации положение статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» во взаимосвязи с пунктом 5 его статьи 18, поскольку данное положение в его конституционно-правовом истолковании означает, что норма пункта 5 статьи 18, содержащая общий принцип, согласно которому одно и то же лицо не может избираться на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) более двух сроков подряд, вступила в силу 19 октября 1999 года.

Поэтому, как указано в Постановлении, для субъектов Российской Федерации, законодательство которых на указанный момент не содержало ограничения числа сроков избрания одного и того же лица на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), первым сроком из числа двух возможных для любого лица, в том числе для замещавшего на тот момент соответствующую должность, является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 года; субъекты Российской Федерации, которые в порядке опережающего правового регулирования предусмотрели в своих конституциях и уставах не противоречащее названному общему принципу ограничение, вправе самостоятельно решить вопрос о том, как следует исчислять указанные сроки – продолжается ли исчисление, ранее установленное субъектом Российской Федерации, либо оно начинается после вступления в силу названного Федерального закона.

В случае если в субъекте Российской Федерации будет принят закон, в соответствии с которым ранее действовавшие нормативные положения утрачивают силу, то к лицу, на день вступления в силу данного Федерального закона замещавшему должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), положение пункта 5 статьи 18 применяется без учета начавшегося до вступления в силу данного Федерального закона срока. Если же ранее установленные субъектом Российской Федерации законоположения, запрещавшие занимать соответствующую выборную должность более двух сроков подряд, им не отменены (не признаны утратившими силу), то в таком случае пункт 5 ста-

тьи 18, как содержащий идентичную норму, по существу, придает законоположению субъекта Российской Федерации силу федерального регулирования.

Таким образом, по смыслу Постановления, субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают порядок (способ) достижения соответствия своего законодательства (в том числе конституций и уставов) требованиям Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» по вопросу о максимальном числе сроков избрания одного и того же лица на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). При этом субъект Российской Федерации вправе избрать и такой порядок (способ) достижения указанного соответствия, как отмена (признание утратившими силу) ранее установленных законоположений, запрещавших занимать соответствующую выборную должность более двух сроков подряд, с указанием на то, что данный вопрос решается непосредственно на основе федерального закона. Применительно к такому случаю первым сроком из числа двух возможных для любого лица, в том числе для замещавшего на день вступления в силу указанного Федерального закона соответствующую должность, является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 года.

В Постановлении подчеркивается, что само по себе отсутствие в законодательстве субъекта Российской Федерации положения, в соответствии с которым одно и то же лицо не может избираться на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) более двух сроков подряд, не является препятствием для прямого действия нормы пункта 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данное установление федерального законодателя, выполнение которого – безусловная обязанность правоприменителей, не нуждается в подтверждении в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 79 и статьей 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Поскольку поставленные главой администрации Архангельской области вопросы нашли разрешение в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 года по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)», о разъяснении которого он ходатайствует, признать данное ходатайство не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации.

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

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 17 апреля 2003 г. № 128-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вовка Михаила Федоровича на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Закона Хабаровского края «Избирательный кодекс Хабаровского края» и Гражданского процессуального кодекса РСФСР

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казан-

цева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева,

рассмотрев в пленарном заседании вопрос о соответствии жалобы гражданина М.Ф. Вовка требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

установил:

1. В своей жалобе гражданин М.Ф. Вовк оспаривает конституционность положений пунктов 2 и 3 статьи 19 Закона Хабаровского края от 4 июля 2000 года «Избирательный кодекс Хабаровского края» (в редакции от 27 июля 2001 года) о таком основании для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке, как факт его временного пребывания на территории данного избирательного участка (нахождение в санаториях, домах отдыха, больницах и других местах временного пребывания избирателей); пункта 5 статьи 52 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому избирательный бюллетень для голосования выдается избирателям при предъявлении не только паспорта, но и заменяющего его документа, и аналогичных положений пункта 6 статьи 76 Избирательного кодекса Хабаровского края; статьи 50 ГПК РСФСР, возлагающей на каждую сторону обязанность доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений; статьи 226 ГПК РСФСР, предусматривающей составление протокола о каждом судебном заседании суда первой инстанции, а также о каждом отдельном процессуальном действии, совершенном вне заседания.

Как следует из жалобы и приложенных к ней документов, определением Хабаровского краевого суда от 28 января 2002 года было отказано в удовлетворении заявления М.Ф. Вовка о признании действий окружной избирательной комиссии Железнодорожного избирательного округа № 6 по выборам депутатов Законодательной Думы Хабаровского края, по которому М.Ф. Вовк баллотировался в качестве кандидата в депутаты, и действий командира в/ч 2573 неправомерными и отмене результатов выборов по избирательному участку № 44, на котором в списки избирателей были включены военнотружущие, находящиеся на излечении в военном госпитале. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2002 года данное судебное решение было

оставлено без изменения, а кассационная жалоба М.Ф. Вовка – без удовлетворения.

По мнению заявителя, оспариваемые им положения избирательных законов нарушают его пассивное избирательное право, равенство избирательных прав граждан и противоречат статьям 6 (часть 2), 19 (часть 1), 55 (часть 3), 72 (пункты «а» и «н» части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, а положения статей 50 и 226 ГПК РСФСР нарушают право на судебную защиту и противоречат статьям 15, 18, 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял М.Ф. Вовка о том, что в соответствии с требованиями названного Закона его жалоба не может быть принята к рассмотрению. Однако в своей очередной жалобе заявитель настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленным им вопросам.

2. В соответствии со статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» жалоба гражданина на нарушение законом его конституционных прав и свобод признается допустимой, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан и если он применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начало в суде или ином органе, применяющем закон.

Утверждение заявителя, что оспариваемые им законоположения нарушают его конституционные права, является бездоказательным. Фактически заявитель оспаривает законность и обоснованность отказа судов общей юрисдикции в удовлетворении его жалоб на допущенные, по его мнению, нарушения избирательного законодательства на конкретном избирательном участке при проведении выборов депутатов Законодательной Думы Хабаровского края. Однако проверка законности и обоснованности судебных решений, как и установление и исследование фактических обстоятельств, послуживших основанием для их принятия, не входят в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, который в соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решает исключительно вопросы права и не исследует фактические обстоятельства

во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вовка Михаила Федоровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба может быть признана допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 12 мая 2003 г. № 168-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Быкова Анатолия Петровича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта «в» пункта 3 статьи 35 Устава Красноярского края и подпункта «в» пункта 1 статьи 4 Закона Красноярского края «О статусе депутата Законодательного собрания Красноярского края»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Руд-

кина, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г. Ярославцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина А.П. Быкова,

установил:

1. Согласно подпункту «в» пункта 3 статьи 35 Устава Красноярского края (в редакции от 1 февраля 2002 года) и подпункту «в» пункта 1 статьи 4 Закона Красноярского края от 20 июня 1995 года «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края» (в редакции от 31 октября 2002 года) полномочия депутата Законодательного Собрания Красноярского края прекращаются досрочно в случае вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении этого депутата.

Как следует из жалобы и приложенных к ней документов, приговором Мещанского межмуниципального (районного) суда города Москвы от 19 июня 2002 года А.П. Быкову, признанному виновным в совершении преступлений, предусмотренных частью третьей статьи 33, частью третьей статьи 30 и частью первой статьи 105 УК Российской Федерации, а также частью третьей статьи 33 и частью второй статьи 222 УК Российской Федерации, было назначено наказание в виде лишения свободы сроком на шесть лет и шесть месяцев условно с испытательным сроком на пять лет. 26 ноября 2002 года исполняющий обязанности прокурора Красноярского края направил в Законодательное Собрание Красноярского края представление, в котором, ссылаясь на подпункт «в» пункта 3 статьи 35 Устава Красноярского края и подпункт «в» пункта 1 статьи 4 Закона Красноярского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края», предложил принять меры к исполнению содержащихся в них требований и рассмотреть вопрос о прекращении полномочий депутата А.П. Быкова.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.П. Быков утверждает, что названные положения – постольку, поскольку распространяются на лиц, приговоренных судом к лишению свободы условно, – необоснованно ограничивают права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства непосредственно и быть избранными в органы государственной власти, что противоречит статьям 32 и 55 Конституции Рос-

сийской Федерации, а также пунктам 1 и 2 статьи 2 и статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

2. Статья 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации гарантирует гражданам Российской Федерации право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, которое реализуется ими в конкретных правоотношениях, складывающихся на основе норм, содержащихся в частях 2, 4 и 5 статьи 32 Конституции Российской Федерации.

Часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющая право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, по своему содержанию касается лишь самого процесса выборов; согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы завершаются в момент подведения итогов голосования и установления результатов выборов, отношения же, связанные с осуществлением депутатских полномочий и досрочным их прекращением, регламентируются нормами федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о статусе депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и выборных органов местного самоуправления; следовательно, досрочное прекращение депутатских полномочий не затрагивает право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти. Такая правовая позиция была изложена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы», а также в Определении от 1 октября 1997 г. № 103-О по жалобе гражданина М.В. Сурова.

Следовательно, законоположения о досрочном прекращении депутатских полномочий не лишают условно осужденное лицо избирательных прав, не затрагивают его конституционный статус как гражданина и, следовательно, не противоречат статьям 32 и 55 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению как не отвечающая критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституци-

онного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,
Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Быкова Анатолия Петровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 12 мая 2003 г. № 174-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Оренбургского регионального отделения политической партии «Союз правых сил» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Да-

нилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи О.С. Хохряковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы Оренбургского регионального отделения политической партии «Союз правых сил»,

установил:

1. В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Федерального закона от 7 мая 2002 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» пункт 1 статьи 12 Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» изложен в следующей редакции: «В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Российской Федерации или государственные должности государственной службы субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом». Таким образом, прежняя редакция данного пункта статьи 12 дополнена указанием на несовместимость депутатского мандата с занятием выборной муниципальной должности и муниципальной должности муниципальной службы.

Одновременно статьей 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что положение пункта 2 статьи 1 данного Федерального закона распространяется на депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранных после его вступления в силу.

Оренбургское региональное отделение политической партии «Союз правых сил» в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации утверждает, что статья 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», как не распространяющая запрет совмещения депутатского мандата с занятием выборной муниципальной должности и муниципальной должности муниципальной службы на лиц, которые были избраны депутатами до вступления в силу данного Федерального закона, нарушает требования статьи 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, гарантирующей равенство всех перед законом и судом и равенство прав и свобод человека и гражданина, и противоречит статье 10 Конституции Российской Федерации, закрепляющей принцип разделения властей, а также положениям ее статей 12 и 132, в соответствии с которыми местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Из представленных материалов следует, что Оренбургский областной суд, ссылаясь на оспариваемое положение, своим решением от 22 мая 2002 года отказал Оренбургскому региональному отделению политической партии «Союз правых сил» в удовлетворении жалобы на решения ряда окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области, которыми главы 14 муниципальных образований были признаны избранными депутатами, а также на Постановление Избирательной комиссии Оренбургской области от 27 марта 2002 года «Об установлении общих итогов выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области третьего созыва» в части, касающейся результатов выборов по соответствующим избирательным округам. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2002 года указанное решение Оренбургского областного суда оставлено без изменения, а кассационная жалоба заявителя – без удовлетворения.

2. В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой статьи 3 и статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде

Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению коллективные жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. При этом, по смыслу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», объединение граждан вправе обратиться с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации в том случае, если примененный или подлежащий применению в конкретном деле закон нарушает, по мнению заявителя, индивидуальные или коллективные конституционные права и свободы членов данного объединения или конституционные права и свободы самого объединения.

Из содержания жалобы и приложенных к ней документов не следует, что оспариваемым положением статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были нарушены конституционные права Оренбургского регионального отделения политической партии «Союз правых сил» или его членов: его представители участвовали в выборах в Законодательное Собрание Оренбургской области 24 марта 2002 года в качестве кандидатов в депутаты и в реализации других прав, закрепленных избирательным законодательством.

Как видно из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации судебных решений, заявитель обжаловал в судах общей юрисдикции решения избирательных комиссий в связи с тем, что никто из избранных депутатами Законодательного Собрания глав муниципальных образований в установленный законом срок не сложил с себя полномочия главы муниципального образования либо депутата, продолжая совмещать оба эти статуса.

Таким образом, данное обращение, по сути, является не жалобой на нарушение законом конституционных прав и свобод, а запросом о проверке конституционности нормативного акта, т. е. Конституционному Суду Российской Федерации, по существу, предлагается осуществить проверку конституционности оспариваемой нормы в порядке абстрактного нормоконтроля. Между тем в силу статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации такая проверка может

быть осуществлена лишь по запросам указанных в этой статье государственных органов и должностных лиц; общественные объединения и политические партии не входят в число субъектов, наделенных правом обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с подобным запросом.

Следовательно, данная жалоба не отвечает критерию допустимости, а потому не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы Оренбургского регионального отделения политической партии «Союз правых сил», поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба может быть признана допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 5 июня 2003 г. № 215-О

по жалобе гражданина Костюченко Владимира Евгеньевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 59 Закона города Москвы от 7 июля 1999 года «О выборах депутатов Московской городской Думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного собрания в городе Москве»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи А.Я. Сливы, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина В.Е. Костюченко,

установил:

1. Согласно пункту 3 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 10 июля 2001 года) суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, других нарушений избирательного законодательства, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Аналогичное положение содержится в пункте 3 статьи 59 Закона города Москвы от 7 июля 1999 года «О выборах депутатов Московской городской Думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве», согласно которому суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования или о результатах выборов на избирательном участке, в районе, в избирательном округе, в городе Москве в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, других нарушений избирательного законодательства, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.Е. Костюченко утверждает, что названные положения, в силу которых итоги голосования, результаты выборов могут быть признаны судом недействительными только ввиду невозможности достоверного определения результатов состоявшегося волеизъявления избирателей, противоречат статьям 3 (часть 3), 32 (часть 2) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, поскольку ограничивают полномочия суда, рассматривающего споры о таких нарушениях избирательного законодательства, как нарушение правил составления списков избирателей, по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей.

Как следует из представленных материалов, 27 февраля 2002 года судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда отказала В.Е. Костюченко в удовлетворении жалобы об отмене принятого 17 декабря 2001 года решения окружной избирательной комиссии по одномандатному избирательному округу № 18, по которому В.Е. Костюченко баллотировался в качестве кандидата в депутаты Московской городской Думы, об итогах голосования и признании выборов по данному избирательному округу недействительными, и решения Московской городской избирательной комиссии от 18 декабря 2001 года «Об установлении общих результатов выборов депутатов Московской городской Думы 16 декабря 2001 года» в части установления результатов выборов по одномандатному избирательному округу № 18.

Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2002 года решение судебной коллегии по гражданским делам Московского город-

ского суда оставлено без изменения, а кассационная жалоба В.Е. Костюченко – без удовлетворения. Его надзорные жалобы в Президиум Верховного Суда Российской Федерации и Генеральную прокуратуру Российской Федерации также оставлены без удовлетворения ввиду отсутствия оснований для принесения протеста. При этом Генеральная прокуратура Российской Федерации указала на то, что Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», на которое ссылался в своей жалобе В.Е. Костюченко, положение пункта 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признано неконституционным только в части, касающейся незаконного отказа в регистрации кандидата. В связи с этим заявитель просит дать юридическую оценку действий Верховного Суда Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации по исполнению Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года.

2. Предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» являлись законоположения, в силу которых в случае нарушения избирательного законодательства (в том числе при незаконном отказе гражданину в регистрации кандидатом либо ее аннулировании) в качестве безусловной и единственной предпосылки отмены судом решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатов выборов в избирательном округе требуется подтверждение невозможности достоверного определения результатов состоявшегося волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании. В Постановлении от 15 января 2002 года по данному делу Конституционным Судом Российской Федерации выражена следующая правовая позиция.

Определяя способы и формы судебной защиты нарушенного права, закон должен гарантировать охрану как активного, так и пассив-

ного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия, препятствующие надлежащему осуществлению названных прав. Решение суда о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права не может во всех случаях интерпретироваться как нарушающее активное избирательное право граждан, принявших участие в голосовании, а, напротив, служит его защите. Такая защита должна быть эффективной не только когда нарушения права быть избранным выявляются до начала голосования, но и впоследствии, и, следовательно, не исключает также – в качестве способа восстановления права – отмену итогов голосования, результатов выборов, с тем чтобы обеспечивались подлинно свободные выборы.

Между тем согласно рассматриваемым законоположениям подразумевается, что реализация избирательных прав в ходе состоявшихся выборов сама по себе признается достаточным основанием для фактического игнорирования существенных нарушений прав отдельных кандидатов и избирателей в избирательном процессе. Данный подход не согласуется с требованиями, вытекающими из статей 17 и 55 Конституции Российской Федерации, которые в их взаимосвязи предполагают, что целью обеспечения прав других может обуславливаться только устанавливаемое федеральным законом соразмерное ограничение права.

Оценка адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей не может сводиться лишь к формальной проверке характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов, т.е. к проверке результатов состоявшегося голосования. Отмена результатов выборов возможна также в других случаях – если не были обеспечены необходимые условия, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей.

Таким образом, использованная в законе формулировка «достоверность результатов волеизъявления избирателей» позволяет правоприменителю отказываться при рассмотрении соответствующих споров от установления влияния обнаруженных существенных нарушений в ходе выборов на адекватное отражение действительной воли избирателей в итогах голосования, результатах выборов, что фактически приводит к отказу в эффективной судебной защите избирательных прав граждан и, следовательно, противоречит Конституции Российской Федерации.

Исходя из принципа соразмерности суды должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права и не могут ограничиваться одной только констатаци-

ей нарушения избирательных прав. При этом принцип соразмерности требует использования в каждом конкретном случае нарушений избирательных прав соответствующего способа восстановления или компенсации, учитывающего их специфику, связанную с тем, что, будучи индивидуальными, эти права реализуются в процессе выборов, предполагающих выявление общей воли избирателей, принявших участие в голосовании. Это, однако, не должно приводить к отказу от использования компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, а также исключать ответственность допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса, включая избирательные комиссии.

При наличии предусмотренных законом оснований суд вправе признать невозможным проведение повторных выборов в целях восстановления пассивного избирательного права гражданина. Однако во всяком случае негативные последствия, явившиеся результатом незаконных действий (или бездействия) избирательных комиссий, которые обладают, по сути, публично-властными функциями, должны быть компенсированы, а доброе имя гражданина – восстановлено на основе вытекающего из статьи 53 Конституции Российской Федерации признания и возмещения государством причиненного вреда, что как универсальный способ защиты нарушенных прав предполагает государственные гарантии от любого претерпевания, причиненного лицу публичной властью.

Исходя из изложенной правовой позиции, Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), содержащееся в пункте 3 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положение, которое при незаконном отказе в регистрации кандидата ограничивает полномочия суда по отмене итогов голосования, результатов выборов и выявлению адекватности отражения в них реальной воли избирателей, подменяя такое выявление формальным «определением достоверности результатов волеизъявления избирателей», принявших участие в голосовании, чем умаляются и ограничиваются избирательные права и право граждан на судебную защиту.

3. Приведенная правовая позиция имеет общий характер и распространяется не только на случаи незаконного отказа в регистрации кандидата, но и на другие случаи нарушения избирательного законодательства, в том числе нарушения правил составления списков избирателей. Она была учтена и законодательно закреплена в Федеральном

законе от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункты 2–4 статьи 77), Федеральном законе от 20 декабря 2002 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (пункты 2, 3 и 5 статьи 96), Федеральном законе от 10 января 2003 года «О выборах Президента Российской Федерации» (пункты 3 и 5 статьи 85).

В силу части второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предусматривающей, что признание федерального закона или отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на признанном неконституционным полностью или частично нормативном акте либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными, соответствующие изменения должны быть внесены и в Закон города Москвы «О выборах депутатов Московской городской Думы, Мэра и Вице-мэра города Москвы и советников районного Собрания в городе Москве».

4. Согласно пункту 3 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии обращения к рассмотрению, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу. Поскольку вопрос, поставленный в жалобе гражданина В.Е. Костюченко, разрешен Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющем свою силу Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года, данная жалоба не может быть принята к рассмотрению.

Что касается вопроса о том, имели ли место не позволяющие выявить действительную волю избирателей нарушения правил составления списков избирателей при проведении выборов в Московскую городскую Думу 16 декабря 2001 года по одномандатному избирательному округу № 18, то его разрешение не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, а является прерогативой судов общей юрисдикции. Конституционный Суд Российской Федерации не правомочен также давать юридическую оценку решений и действий Верховного Суда Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частями первой и второй статьи 79 Федерального кон-

ституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Костюченко Владимира Евгеньевича, поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено решение, сохраняющее свою силу.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 6 июня 2003 г. № 185-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Климентьева Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 статьи 32 и пункта 1 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 2 статьи 67 Закона Нижегородской области от 4 июня 2002 года «О выборах глав местного самоуправления в Нижегородской области» и статьи 211 Гражданского процессуального кодекса РСФСР

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева,

М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи А.Я. Сливы, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина А.А. Климентьева,

установил:

1. Нижегородский районный суд города Нижнего Новгорода 14 сентября 2002 года отменил состоявшуюся 11 июля 2002 года регистрацию гражданина А.А. Климентьева в качестве кандидата на должность главы города Нижнего Новгорода на выборах, назначенных на 15 сентября 2002 года, и обратил свое решение к немедленному исполнению в полном объеме. Определением судебной коллегии по гражданским делам Нижегородского областного суда от 27 сентября 2002 года решение суда первой инстанции оставлено без изменения, а кассационная жалоба А.А. Климентьева — без удовлетворения.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.А. Климентьев утверждает, что примененные в его деле положения пункта 10 статьи 32 и пункта 1 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и аналогичные положения пункта 2 статьи 67 Закона Нижегородской области от 4 июня 2002 года «О выборах глав местного самоуправления в Нижегородской области» в той мере, в какой ими допускается отмена регистрации кандидата на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления в день, предшествующий дню голосования, противоречат статьям 3 (часть 3), 17 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации; пункт 1 статьи 64 названного Федерального закона, кроме того, в той мере, в какой им допускается отмена (аннулирование) регистрации кандидата за правонарушение, предусмотренное Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, без установления его вины в порядке административного судопроизводства, противоречит статьям 49 и 118 (часть Конституции Российской Федерации; положения статьи 211 ГПК РСФСР нарушают конституционное право на судебную защиту в той мере, в какой допускают обращение к немедленному исполнению решения суда, не вступившего в законную силу, когда поворот исполнения решения невозможен, что противоречит статьям 17 (часть 3), 46 (часть 2) и 55 (часть Конституции Российской Федерации).

2. Из пункта 1 статьи 64 во взаимосвязи с пунктом 10 статьи 32 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует, что решение об отмене регистрации кандидата не позднее чем за 15–1 день до дня голосования принимает суд по основаниям, связанным с нарушениями избирательного законодательства и предусмотренным названным Федеральным законом, а также иными законами. Аналогичная норма содержится в пункте 2 статьи 67 Закона Нижегородской области от 4 июня 2002 года «О выборах глав местного самоуправления в Нижегородской области», согласно которому регистрация кандидата может быть отменена избирательной комиссией муниципального образования или судом не позднее чем в день, предшествующий дню голосования.

Федеральный закон от 19 сентября 1997 года утратил силу с 25 декабря 2002 года по истечении шести месяцев со дня вступления в силу Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором указанные положения отсутствуют, а также установлены иные сроки принятия судом решения об отмене регистрации кандидата. Следовательно, исходя из того, что в соответствии со статьей 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями 1 и 2 данной статьи, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон, пункт 2 статьи 67 Закона Нижегородской области от 4 июня 2002 года также утратил силу с 25 декабря 2002 года. Формально названный Закон Нижегородской области был отменен Законом Нижегородской области от 8 января 2003 года «О выборах глав местного самоуправления в Нижегородской области», который воспроизвел соответствующие положения Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

По смыслу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации в процессе конституционного судопроизводства проверяет конституционность действующих нормативных актов. Исключение составляют случаи, предусмотренные в части второй его статьи 43, когда Конституционный Суд Российской Федерации в целях защиты конституционных прав и свобод граждан и их объеди-

нений может проверить конституционность норм, отмененных или утративших силу к началу или в период рассмотрения дела. Однако такая проверка невозможна, если оспариваемые нормы отменены или утратили силу до начала производства в Конституционном Суде Российской Федерации. В этом случае Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии жалобы к рассмотрению.

Поскольку Федеральный закон от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Закон Нижегородской области от 4 июня 2002 года «О выборах глав местного самоуправления в Нижегородской области» утратили силу до обращения гражданина А.А. Климентьева в Конституционный Суд Российской Федерации, его жалоба в этой части не может быть признана допустимой.

3. Согласно статье 211 ГПК РСФСР суд может обратиться к немедленному исполнению свое решение, если вследствие особых обстоятельств замедление в его исполнении может привести к значительному ущербу для взыскателя или самое исполнение может оказаться невозможным (пункт 3 части первой). Заявитель утверждает, что немедленное исполнение на основании данной нормы не вступившего в законную силу решения суда первой инстанции об отмене регистрации кандидата в день, предшествующий дню голосования, т. е. когда поворот исполнения решения невозможен, фактически не позволяет оспорить его в кассационной инстанции до голосования, и даже отмена этого решения кассационной инстанцией после выборов не означает для кандидата, незаконно отстраненного от выборов, реальное восстановление в правах.

Статья 211 ГПК РСФСР, как и статья 212 ГПК Российской Федерации прямо не предусматривают возможность обращения к немедленному исполнению не вступившего в законную силу решения суда об отмене регистрации кандидата на выборах. Соответствующие процессуальные нормы подлежат применению в делах по избирательным спорам с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой положение об отмене регистрации кандидата не позднее, чем в день, предшествующий дню голосования, не может не предполагать, что к указанному моменту решение суда, принятое в надлежащей процедуре, вступило в законную силу, – иное исключало бы реальное восстановление в правах, что не согласуется с гарантиями судебной защиты, закрепленными статьей 46 Конституции Российской Федерации и статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Конституционно-правовое истолкование названного положения, данное Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих свою силу постановлениях от 25 декабря

2001 года по делу о проверке конституционности части второй статьи 208 ГПК РСФСР и от 11 июня 2002 года по делу о проверке конституционности положений статей 64, 32, 35 и 59 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», является обязательным для всех правоприменителей.

Что касается норм Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, устанавливающих новые предельные сроки обращения с заявлением в суд об отмене регистрации кандидата и сокращенные сроки рассмотрения дела судом, то они в деле заявителя не применялись, а потому его утверждение, что на практике этими нормами не обеспечивается в полной мере исправление судебной ошибки до дня голосования, не может быть принято Конституционным Судом Российской Федерации во внимание, равно как и его ссылка на нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Климентьева Андрея Анатольевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 11 июня 2003 года № 10-П**

по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей группы депутатов Государственной Думы, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, — депутатов Государственной Думы В.Л. Зоркальцева, В.И. Илюхина и А.И. Лукьянова, представителей Государственной Думы как стороны, принявшей оспариваемый акт, — депутатов Государственной Думы А.И. Александрова, В.В. Гребенникова и Г.Б. Мирзоева, представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации — члена Совета Федерации Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Федерального конституционного закона от 27 сентября 2002 года «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референду-

ме Российской Федерации», предусматривающих период, в течение которого не допускается выступление с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и само его проведение, а также конституционности названного Федерального конституционного закона в целом по порядку принятия Государственной Думой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации положения оспариваемого Федерального конституционного закона и имевший место порядок его принятия.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М. Казанцева, объяснения представителей сторон, а также выступление приглашенного в заседание представителя от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.А. Кулясовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с частью первой статьи 8 Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 года «О референдуме Российской Федерации» инициатива проведения референдума Российской Федерации принадлежит не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации (пункт 1), а также Конституционному Собранию в случае, предусмотренном частью 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации (пункт 2). При этом частью четвертой статьи 12 данного Федерального конституционного закона в первоначальной редакции предусматривалось, что проведение выборов Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления одновременно с проведением референдума Российской Федерации не допускается.

Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 года «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» статья 8 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» дополнена частью третьей следующего содержания: «Субъекты, упомянутые в пункте 1 части первой настоящей статьи, не могут выступать с инициативой о проведении референдума Рос-

сийской Федерации в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации в соответствии с решением, принятым уполномоченным федеральным органом, а также в случае, если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (пункт 1 статьи 1). Одновременно часть четвертая его статьи 12 изложена в следующей редакции: «Проведение референдума Российской Федерации не допускается (за исключением случаев, когда референдум Российской Федерации инициируется в соответствии с международными договорами Российской Федерации) в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, или если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, иных выборных федеральных органов государственной власти» (пункт 2 статьи 1).

Депутаты Государственной Думы, обратившиеся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, утверждают, что Федеральный конституционный закон «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», увеличив период, в течение которого не допускается инициатива о проведении референдума Российской Федерации и само его проведение, тем самым нарушил, фактически пересмотрел положения Конституции Российской Федерации о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, и о том, что референдум является высшим непосредственным выражением власти народа, которые относятся к основам конституционного строя Российской Федерации и как таковые не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием, а также несоразмерно ограничил право граждан Российской Федерации участвовать в референдуме, что противоречит статьям 1 (часть 1), 2, 3, 16 (часть 1), 29 (части 1 и 3), 32 (часть 2), 55 (части 2 и 3) и 135 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

При этом, как следует из содержания запроса и выступлений представителей заявителей в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, конституционность Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» оспаривается лишь применительно к референдуму, инициируемому

гражданами Российской Федерации, вопрос же о порядке проведения всенародного голосования по проекту новой Конституции Российской Федерации, принимаемому в соответствии со статьей 135 (часть 3) Конституции Российской Федерации Конституционным Собранием, заявителями не затрагивается. Следовательно, в силу части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» вопрос о том, распространяется ли положение пункта 2 статьи 1 Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» о времени проведения референдума Российской Федерации на случаи проведения всенародного голосования по проекту новой Конституции, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу не является.

В запросе утверждается также, что при принятии Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» были нарушены положения статей 71 (пункт «в») и 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации о предметах ведения Российской Федерации и предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также вытекающая из статьи 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации процедура голосования.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ 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 3, части 1, 2 и 3).

Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в статье 32 (часть 2) право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах и в референдуме, Конституция Российской Федерации исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга.

Последовательность их перечисления в статье 3 Конституции Российской Федерации (референдум — свободные выборы) не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референду-

му, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов статья 32 Конституции Российской Федерации, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранным в органы публичной власти, а затем — право участвовать в референдуме.

2.1. В соответствии с предназначением института свободных выборов (формирование и периодическая сменяемость состава органов публичной власти) Конституция Российской Федерации закрепляет принцип периодичности выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, а также сроки их проведения (статья 81, часть 1; статья 92, часть 2; статья 96, часть 1; статья 109, часть 2). Предусмотренная международными обязательствами Российской Федерации, а именно Международным пактом о гражданских и политических правах (пункты «а» и «b» статьи 25) и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), периодичность выборов есть необходимое условие демократического развития страны, имеющее целью посредством регулярного обновления состава органов публичной власти обеспечить их демократический и правовой характер.

Что касается института референдума, предназначенного для принятия всенародным голосованием решений по вопросам государственного значения, то Конституция Российской Федерации закрепляет полномочие Президента Российской Федерации назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (статья 84, пункт «в»), неправомочность временно исполняющего обязанности Президента Российской Федерации назначать референдум (статья 92, часть 3), основания вынесения проекта новой Конституции Российской Федерации на всенародное голосование и условия признания ее принятой (статья 135, часть 3). Периодичность референдума, какие-либо сроки его проведения или препятствующие этому обстоятельства Конституцией Российской Федерации непосредственно не предусматриваются.

Названными положениями Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3, 32 (части 1 и 2) и 71 (пункты «а» и «в») обуславливаются характер и содержание законодательного регулирования условий и порядка проведения референдума и выборов в органы публичной власти, с тем чтобы свободное волеизъявление граждан было обеспечено как при осуществлении избирательных прав, так и при осуществлении права участвовать в рефе-

рендуме. Федеральный законодатель при решении указанных вопросов обладает достаточной свободой усмотрения, которая тем не менее ограничена особенностями высших форм непосредственного народо-властия, их предназначением и соотношением.

Исходя из того, что каждая из этих форм предназначена для достижения самостоятельных целей, федеральный законодатель определяет как время проведения выборов, так и время проведения референдума. Поскольку одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народо-властия, федеральный законодатель вправе ввести регулирование, при котором осуществление кампании по проведению референдума не совпадает с избирательной кампанией. При этом он должен соблюдать требования Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленный ею принцип периодичности выборов.

2.2. Определяя условия и порядок проведения референдума, федеральный законодатель должен строго следовать конституционным основам института референдума как одной из форм непосредственного выражения принадлежащей народу власти и не может отменять или умалять само принадлежащее гражданам Российской Федерации право на участие в референдуме, вводить несоразмерные его ограничения.

Конституционные основы референдума конкретизированы в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» и Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающих принципы, порядок подготовки и проведения референдума, гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права участвовать в референдуме.

Согласно Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» референдум Российской Федерации не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения (статья 4). Кроме того, часть четвертая его статьи 12 в первоначальной редакции не допускала проведение выборов Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов

местного самоуправления одновременно с проведением референдума Российской Федерации. Данный Федеральный конституционный закон также не позволяет правомочным субъектам в период между назначением референдума Российской Федерации и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов выступать с инициативой о проведении нового референдума Российской Федерации (часть вторая статьи 8).

2.3. Федеральный конституционный закон «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», не меняя принципы проведения референдума Российской Федерации, установил периоды, в течение которых его инициирование и проведение не допускается в связи с подготовкой и проведением выборов, а именно в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, иных выборных федеральных органов государственной власти.

Такое регулирование само по себе не может быть истолковано как установление приоритета свободных выборов по отношению к референдуму. Оно направлено на обеспечение согласованного осуществления выборов и референдума, с тем чтобы каждая из этих форм непосредственной демократии не использовалась в ущерб другой, не препятствовала ее осуществлению.

Предусмотренные оспариваемыми законоположениями периоды, в течение которых референдум Российской Федерации не может быть инициирован и проведен, не должны приводить к фактической отмене института референдума. Поскольку федеральное законодательство призвано обеспечивать равные возможности участия граждан Российской Федерации в выборах федеральных органов государственной власти и в референдуме Российской Федерации, периоды, в течение которых граждане могут осуществлять свободное волеизъявление в одной и другой формах, должны быть соразмерны. Во всяком случае период, в течение которого граждане Российской Федерации вправе выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен составлять не менее половины избирательного цикла (который в соответствии со статьями 81 (часть 1) и 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации составляет четыре года), с тем чтобы — с учетом установленной действующим законодательством продолжительно-

сти кампании по проведению референдума — обеспечить возможность проведения в течение четырехлетнего избирательного цикла не менее двух референдумов.

Положения Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» соотнесены со сложившимися к настоящему моменту сроками проведения выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы и временем, отводимым законодательством для кампании по проведению референдума. При этом даже при необходимости проведения повторных выборов Президента Российской Федерации или депутатов Государственной Думы (статья 78 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», статья 87 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») срок, в течение которого референдум может быть инициирован и проведен, будет составлять более двух лет.

Следовательно, субъекты, указанные в пункте 1 части первой статьи 8 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», имеют возможность беспрепятственно реализовывать свое конституционное право на проведение референдума в период, определенный Федеральным конституционным законом «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации».

В любом случае изменение сроков проведения президентских или парламентских выборов в результате тех или иных обстоятельств, в том числе вследствие принятия новых законодательных актов о времени и порядке проведения выборов и референдума, не должно приводить к тому, чтобы период, в течение которого граждане Российской Федерации имеют возможность выступить с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, составлял менее половины избирательного цикла.

Таким образом, Федеральный конституционный закон «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» в части, устанавливающей периоды, в течение которых не допускается инициирование гражданами Российской Федерации референдума Российской Федерации и его проведение, по содержанию норм не противоречит Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 3, 16, 32 и 55.

3. В запросе группы депутатов Государственной Думы утверждается, что Федеральный конституционный закон «О внесении из-

менения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» не соответствует статьям 71 (пункт «в») и 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации и вытекающим из них требованиям Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» о направлении в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, принятых Государственной Думой в первом чтении, для представления в тридцатидневный срок поправок к ним, при том что до истечения этого срока рассмотрение указанных законопроектов во втором чтении не допускается (статья 13).

Именно эта процедура, по мнению заявителей, подлежала применению Государственной Думой при принятии оспариваемого Федерального конституционного закона, поскольку внесенные им в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» изменение и дополнение касаются защиты права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, т. е. предмета, относящегося к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Между тем в соответствии с Конституцией Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится как в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «в»), так и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «б» части 1), при том что регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «в»). Из статьи 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что федеральные конституционные законы принимаются только по предметам ведения Российской Федерации. В силу статьи 84 (пункт «в») Конституции Российской Федерации референдум Российской Федерации назначается и проводится в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Из названных конституционных положений следует, что принятие федерального конституционного закона, направленного на регулирование права граждан на участие в референдуме Российской Федерации — всенародном голосовании граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам общегосударственного значения, определение порядка его подготовки и проведения, находится в ведении Российской Федерации, а не в совместном ведении Российской Феде-

рации и ее субъектов. Реализуя вытекающее из статьи 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации полномочие, Государственная Дума приняла Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», а затем Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 года внесла в него изменение и дополнение.

Закрепленный Конституцией Российской Федерации порядок принятия федеральных законов, в том числе федеральных конституционных законов (статьи 104–108), не предусматривает направление соответствующего законопроекта по предметам ведения Российской Федерации субъектам Российской Федерации и последующее рассмотрение их предложений и замечаний Федеральным Собранием. Не предусматривает его и Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации, вопреки утверждению заявителей, при принятии Государственной Думой Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» нарушены не были.

4. Конституционность Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» по порядку принятия оспаривается заявителями на том основании, что, по их утверждению, данный Федеральный конституционный закон не был одобрен большинством в две трети голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, т.е. не менее чем 300 голосами, как того требует статья 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Не оспаривая по существу право депутата голосовать за другого депутата по его поручению, заявители утверждают, что в данном случае 122 депутата, отсутствовавшие на заседании палаты, но передавшие в связи с этим свои голоса другим депутатам, не могут быть признаны участвовавшими в голосовании, поскольку в заявлениях о передаче голоса они не конкретизировали, как именно следует голосовать по законопроекту («за», «против» или «воздержался»).

Вопрос о значении соблюдения процедуры голосования при принятии федеральных законов Государственной Думой уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 20 июля 1999 года по делу о проверке конституци-

онности Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» Конституционным Судом Российской Федерации выражена правовая позиция, согласно которой конституционными нормами о статусе Государственной Думы и порядке ее деятельности обуславливается необходимость нормативно-правового закрепления в Регламенте Государственной Думы процедуры голосования при принятии федеральных законов, предполагающего обеспечение личного участия депутатов в заседаниях и голосовании в ходе законодательного процесса. Наличие такого рода правил и их соблюдение является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях Конституции Российской Федерации порядка принятия федеральных законов и гарантирует соответствие принятого решения реальному волеизъявлению депутатов. Вместе с тем принцип личного участия депутата в голосовании не исключает внесения в Регламент Государственной Думы дополнений, касающихся передачи депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по обстоятельствам, имеющим исключительный характер.

В связи с этим в пункт 2 статьи 85 Регламента Государственной Думы ее постановлениями от 21 сентября 1999 года № 4324-II ГД и от 23 октября 2002 года № 3172-III ГД внесены изменения, закрепляющие возможность передачи депутатом Государственной Думы своего голоса другому депутату в случае отсутствия на заседании Государственной Думы. На основе данной нормы, как свидетельствуют материалы настоящего дела, в 1999—2003 годах приняты многие федеральные законы.

Следовательно, проверка конституционности оспариваемого Федерального конституционного закона по порядку принятия фактически означала бы и проверку указанной нормы Регламента Государственной Думы и, соответственно, предрешала бы оценку других законов, принятых в таком же порядке. Между тем конституционность пункта 2 статьи 85 Регламента Государственной Думы (ни в прежней редакции, действовавшей на момент принятия Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», ни в ныне действующей редакции) не оспаривалась ранее и не оспаривается заявителями по настоящему делу.

Таким образом, данный запрос в части, касающейся проверки конституционности Федерального конституционного закона «О вне-

сении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» по порядку принятия с точки зрения его соответствия требованиям статьи 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации, по смыслу части первой статьи 43, статьи 68, части третьей статьи 74 и статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не может быть признан допустимым, а производство по делу — подлежит прекращению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 43, статьями 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 года «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» в части, устанавливающей период, в течение которого граждане Российской Федерации не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и проведение такого референдума не допускается, не противоречащим Конституции Российской Федерации, постольку, поскольку — по конституционно-правовому смыслу положений данного Федерального конституционного закона — период, в течение которого граждане могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен во всяком случае составлять не менее двух лет, с тем чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов.

Конституционно-правовой смысл положений Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование.

2. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный

конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» по порядку его принятия Государственной Думой, поскольку в данной части запрос не отвечает критерию допустимости, установленному Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

3. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Российской газете». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

**судьи Конституционного Суда
Российской Федерации В.О. Лучина**

Не разделяя ряд аргументов и выводов, содержащихся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года по данному делу, и руководствуясь частью первой статьи 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считаю необходимым изложить свое особое мнение.

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1 и 3); граждане Российской Федерации имеют право непосредственно участвовать в управлении делами государства, избирать

и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2); данное конституционное право гарантируется согласно общепризнанным нормам международного права (статья 17, часть 1).

Федеральным конституционным законом «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» установлено, что граждане Российской Федерации не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации в соответствии с решением, принятым уполномоченным федеральным органом, а также в случае, если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы. Проведение референдума Российской Федерации не допускается (за исключением случаев, когда референдум Российской Федерации иницируется в соответствии с международными договорами Российской Федерации) в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, или если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, иных выборных федеральных органов государственной власти.

Постановлением от 11 июня 2003 года Конституционный Суд Российской Федерации признал названный Закон не противоречащим Конституции Российской Федерации в части, устанавливающей период, в течение которого граждане Российской Федерации не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и проведение такого референдума не допускается.

В Постановлении говорится, что референдум и свободные выборы как высшие формы непосредственной демократии имеют собственное предназначение, взаимосвязаны и дополняют друг друга в процессе осуществления народовластия. С этим нельзя не согласиться. Однако вывод о том, что они являются равноценными, не столь очевиден. Из Конституции Российской Федерации скорее следует, что именно референдум – всенародное голосование – является первичной формой народовластия.

Объяснение отсутствия приоритета референдума перед выборами одной лишь различной последовательностью их закрепления

в статьях 3 и 32 Конституции Российской Федерации представляется неубедительным. Необходимо исходить прежде всего из социальной и юридической природы этих двух форм народовластия.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что референдум регулируется федеральным конституционным законом, а выборы – федеральным законом. Тем самым посредством иерархии законов референдуму отводится главная роль в системе народовластия. Решение, принятое на референдуме, обладает высшей юридической силой. Конституция Российской Федерации была принята всенародным голосованием, а не выборным органом. Решение, принятое на референдуме, может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме Российской Федерации (часть вторая статьи 40 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»), тогда как итоги выборов могут быть отменены судом в целом либо по отдельным округам. Следует отметить и такой приоритетный признак референдума перед выборами, как двукратная разница минимального «порога явки» граждан на них: соответственно 50% и 25%.

Конституция Российской Федерации не устанавливает ограничений инициирования и (или) проведения референдума, за исключением запрета назначения его исполняющим обязанности Президента Российской Федерации (статья 92, часть 3). В некоторых зарубежных государствах действуют только те ограничения референдума, которые допускаются непосредственно конституцией либо законом, если принятие такого закона прямо предусмотрено конституцией. Между тем Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» и до внесения в него изменения были предусмотрены различные обстоятельства и даже конкретные вопросы, в связи с которыми проведение референдума исключается.

Согласно Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации «назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом» (статья 84, пункт «в»). Однако ни Президент, ни Государственная Дума не наделены полномочием ограничивать инициирование и проведение референдума. Федеральные выборные органы – Президент и Государственная Дума – не являются «заменителями» народа, поскольку они, не представляя собой источники власти, лишь осуществляют как представители народа отдельные властные полномочия. Такие полномочия могут быть переданы им по решению самого народа посредством выборов. Вместе с тем выборы не являются самоцелью народа и в демократическом

правовом государстве не могут рассматриваться как самодостаточное выражение народовластия.

Право на референдум является неотчуждаемым правом народа, важнейшим практическим инструментом реализации его суверенитета. Истолкование, допускающее ограничение права народа на референдум законом, противоречит статье 16 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Такое ограничение означает присвоение принадлежащих только народу властных полномочий, что запрещено статьей 3 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

В связи с этим нельзя согласиться с представителем Президента в Конституционном Суде Российской Федерации (М.А. Митюковым) в том, что, приняв 12 декабря 1993 года Конституцию Российской Федерации, народ сам позволил ограничивать свое право на референдум (стенограмма заседания Конституционного Суда от 14 мая 2003 года, с. 90–90а). Ни одно положение Конституции Российской Федерации подобных ограничений не содержит. И вряд ли народ добровольно поставит себя в такие рамки, в которых фактически отменяются его суверенные права. Постановка же вопроса о проведении референдума в отведенное законом время означает введение прямой зависимости народного волеизъявления от Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации как обязательных участников законотворческого процесса.

В Российской Федерации проведение выборов Президента и депутатов Государственной Думы стало возможным благодаря учреждению на референдуме самих выборных органов. Поэтому выборы не могут обладать приоритетом перед референдумом. И нет оснований утверждать, что выборы – более значимый институт, чем референдум по принятию Конституции Российской Федерации.

В Постановлении Конституционного Суда говорится, что «одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народовластия». Данный вывод представляется спорным, поскольку он опирается скорее на гипотетические, нежели на реальные «объективные обстоятельства». Пока же это всего лишь предположение, требующее проверки практикой. Народ достоин большего уважения и доверия. Он в состоянии, вопреки мнению стороны, принявшей оспоренный Закон, не исказить свое волеизъявление на референдумах и выборах, о чем свидетельствует одновременное проведение 12 декабря 1993 года выборов в Государственную

Думу и Совет Федерации и референдума по принятию Конституции Российской Федерации.

Существенно ограничив время для проведения референдума, федеральный законодатель умалил демократические начала Российской Федерации. Фактически оспоренным Законом нарушена одна из основ конституционного строя Российской Федерации – народовластие (статья 3, часть 1, Конституции Российской Федерации), которое нельзя рассматривать как периодическое (фрагментарное) право народа непосредственно осуществлять свою власть.

Вывод Конституционного Суда о том, что оспоренный Закон не противоречит Конституции Российской Федерации, не в полной мере согласуется с положениями мотивировочной части Постановления, в которой установлено, что обстоятельства, препятствующие референдуму, Конституцией не предусмотрены; федеральный законодатель не может умалять само принадлежащее гражданам Российской Федерации право на участие в референдуме, вводить несоразмерные ограничения.

Периодичность выборов не может определяться исходя исключительно из четырехлетнего срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы. Это фактически признал и сам Конституционный Суд, констатируя, что положения оспоренного Закона «соотнесены со сложившимися к настоящему моменту сроками проведения выборов».

Трудно согласиться с интерпретацией Конституционным Судом так называемых избирательных циклов. Сам по себе избирательный цикл (периодичность выборов) не является неизменной величиной; достаточно указать на возможность приведения в действие конституционных механизмов роспуска Государственной Думы, отставки Правительства или досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации.

Конституционный Суд признал оспоренный Закон не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку – по выявленному им конституционно-правовому смыслу положений данного Закона – «период, в течение которого граждане могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен во всяком случае составлять не менее двух лет, с тем чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов». Однако именно этим условиям и не отвечают оспоренные положения. Они увеличивают время, в течение которого

проведение референдума невозможно. Конституционный Суд фактически создал «квазинорму», установив новые условия действия оспоренного Закона.

Конституционный Суд, обязывая органы государственной власти в течение четырехлетнего избирательного цикла обеспечить проведение не менее двух референдумов, идеализировал конституционное развитие общества и сложившиеся к настоящему моменту сроки проведения выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы. Такой подход означает, что федеральные выборные органы всякий раз будут осуществлять свои полномочия четыре года, без их досрочного прекращения по каким-либо основаниям, что может не совпадать с избирательной практикой.

Решение Конституционного Суда в случае подготовки референдума Российской Федерации блокирует применение положений статей 92 (часть 2), 93, 109 (части 1 и 2), 111 (часть 4), 117 (части 3 и 4) Конституции Российской Федерации, предусматривающих основания прекращения полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы, и их неизбежное следствие – новые досрочные выборы.

Оспоренный Закон свидетельствует об усилении тенденции к расширению перечня оснований либо запрета референдума, либо ограничения его различными жесткими режимными формулами (условиями). Он запрещает миллионам граждан выступать с инициативой о проведении референдума в последний год полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы. Полномочия Президента могут быть прекращены по истечении их конституционного срока (4 года), стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, в случае досрочной отставки добровольно или отрешения от должности. Статья 92 (часть 3) Конституции Российской Федерации запрещает назначать референдум и исполняющему обязанности Президента, т. е. Председателю Правительства. Полномочия Государственной Думы прекращаются по истечении конституционного срока (4 года), после троекратного отклонения представленной Президентом кандидатуры Председателя Правительства, после повторного выражения недоверия Правительству по собственной инициативе либо в случае однократного отказа в доверии Правительству, если вопрос о доверии поставлен Председателем Правительства (в последнем случае вопрос о роспуске статья 117 (часть 4) Конституции позволяет решать Президенту).

Последним годом полномочий Президента или Государственной Думы может стать практически любой период времени. Например, если референдум удалось инициировать в период между избирательными кампаниями и последним годом полномочий Президента или Государственной Думы, то уже в процессе подготовки референдума, которая при условии выполнения всех требований закона занимает не менее 8 месяцев, проведение референдума может быть запрещено по любому основанию прекращения полномочий федерального выборного органа, поскольку во всех названных случаях день прекращения полномочий является днем отсчета последнего года полномочий и начала внеочередной избирательной кампании. Тем самым всякое досрочное прекращение полномочий выборного органа неизбежно повлечет придание запрету об инициировании референдума обратной силы при каждом таком инициировании.

Приведенный в Постановлении арифметический подсчет периодов времени для проведения референдума, остающихся в промежутках между выборами Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы (а в перспективе, возможно, и Совета Федерации, на что указывает упоминание в оспоренном Законе наряду с Президентом и Государственной Думой «иных» федеральных выборных органов), сам по себе является неопределенно длительным ограничением, поскольку означает проведение референдумов по «остаточному» от времени проведения выборов принципу. При наличии и иных условий, с которыми Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» связывает невозможность проведения референдума, реализация права на референдум может быть отсрочена на весь избирательный цикл, т. е. фактически запрещена.

Запретить проведение референдума можно и на основании других положений федерального законодательства. Например, статья 12 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» устанавливает месячный срок, в течение которого Конституционный Суд Российской Федерации должен направить Президенту Российской Федерации принятое по его запросу решение о соблюдении требований подготовки к референдуму. Однако ни данным Законом, ни Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» не установлены сроки рассмотрения такого запроса. Учитывая продолжительные сроки рассмотрения Конституционным Судом различных запросов, можно легко дотянуть такое рассмотрение до очередного «последнего года полномочий».

Статья 4 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» исключает проведение референдума в условиях военного или чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения. Однако статья 13 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исключает проведение референдума и в случае введения военного или чрезвычайного положения на (любой) части территории Российской Федерации. В современной Российской Федерации территория для введения чрезвычайного положения найдется всегда, что позволит ввести соответствующее положение на срок «до последнего года полномочий».

Закон запретил выступать с инициативой о проведении референдума «только» двум и более миллионам граждан (называя их «субъекты», хотя в данном случае это единый «субъект»), но не отказывает в этом Конституционному Собранию. Тем самым два (всего два во всей Российской Федерации) субъекта – инициатора референдума ставятся в неравные условия в выступлении с инициативой референдума. Получается, что если инициатива о проведении референдума исходит от Конституционного Собрания, то она не способна «исказить свободное волеизъявление граждан» и породить прочие негативные явления, к которым, как убеждали представители стороны, издавшей оспоренный Закон (и с которыми фактически согласился Конституционный Суд), приведет инициатива проведения всенародного голосования, от народа и исходящая.

Что касается периода избирательной кампании, во время которой Закон запретил миллионам граждан выступать с инициативой о проведении референдума, то он устанавливается не федеральным конституционным, а федеральным законом. Поэтому в дальнейшем, не затрагивая содержание Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», но изменив сроки какой-либо федеральной избирательной кампании (Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы), можно также запретить выступать с инициативой о проведении референдума.

Конституция Российской Федерации принята, как известно, с использованием референдума. Акт высшей юридической силы, принятый всенародным голосованием, исключает принятие актов низшей юридической силы, позволяющих отстранять народ от референдума. В противном случае народ был бы лишен абсолютной,

только ему присущей правосубъектности. Народ, учредивший основы конституционного строя, вправе во всякое время своей непосредственной властью, являющейся высшей перед властью любых (выборных и не выборных) органов, изменить эти основы. Поэтому только народ (опять же путем референдума) вправе решать, когда и по каким вопросам можно или нельзя проводить референдум. На мой взгляд, условия и порядок проведения референдума в их главных, основных моментах должны устанавливаться самим народом.

Оспоренный Закон непосредственно не затрагивает право на участие граждан Российской Федерации в референдумах субъектов Российской Федерации или местных референдумах. Однако это не означает, что право граждан на референдум не ограничено.

Во-первых, Конституция Российской Федерации не разделяет право на референдум в зависимости от территории его проведения. Во-вторых, сведение права на участие в референдуме к референдумам субъектов Российской Федерации или местным референдумам означает невозможность непосредственного участия граждан Российской Федерации в решении вопросов федерального (общероссийского) значения. В-третьих, поскольку статья 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации предписывает установление системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, а именно их фактически изменяет оспоренный Закон, то в ближайшее время следует ожидать аналогичные запреты на референдумы субъектов Российской Федерации, а затем и на местные референдумы.

Не вызывает сомнения истинная – политическая – цель принятия оспоренного Закона, а именно в связи с подготовкой референдума по инициативе КПРФ. Как следует из материалов дела, кампания данного референдума Российской Федерации началась до избирательной кампании Государственной Думы и Президента Российской Федерации и до того, как последний год полномочий Государственной Думы и Президента Российской Федерации начал свой отсчет.

14 сентября 2002 года в Краснодаре была образована инициативная группа по проведению референдума Российской Федерации, 17 сентября 2002 года собранные ею документы поступили в избирательную комиссию Краснодарского края. Но 18–20 сентября Государственная Дума поспешно принимает оспоренный Закон, 25 сентября его одобряет Совет Федерации, 27 сентября подписывает Президент. По этому поводу откровеннее других выразился В.В. Гребенников –

представитель стороны, принявшей оспоренный Закон: «Политически неверно было, на наш взгляд, давать возможность организовывать проведение кампании по проведению референдума... необходимо как можно быстрее принять закон, препятствующий организации обсуждавшегося референдума» (стенограмма заседания Конституционного Суда от 14 мая 2003 года, с. 44–45).

Избирательная комиссия Краснодарского края, ссылаясь на оспоренный Закон, 1 октября 2002 года отказала в регистрации инициативной группе по проведению референдума. Это было сделано несмотря на то, что процесс подготовки референдума в соответствии с законом уже был начат. Тем самым оспоренный Закон и основанное на нем правоприменительное решение проигнорировали правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, который в Постановлении от 10 июля 1995 года по делу о проверке конституционности части 2 статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» указал на то, что изменением правил в процессе уже начатых выборов в Государственный Совет Чувашской Республики был нарушен принцип равного избирательного права, соблюдение которого является необходимым условием свободных выборов (статья 3, часть 3, Конституции Российской Федерации). Этот вывод вполне применим и к ситуации, сложившейся при подготовке данного референдума. Изменение правил начавшегося, длящегося процесса назначения и проведения референдума противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку создает неопределенность в реализации права граждан на участие в референдуме и нарушает их законные интересы.

Исключительно политическое основание принятия оспоренного Закона приводится и в краткой пояснительной записке к его проекту, подписанной депутатами – руководителями ряда фракций.

Уверен, что не будь подготовки данного референдума, вряд ли был бы принят оспоренный Закон, тем более в столь поспешном порядке. Он не только сделал невозможным данный референдум, но и ввел чрезмерные ограничения на все последующие референдумы. Это противоречит Конституции Российской Федерации и Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1121 «Об инструментах участия граждан в представительной демократии» (1997 г.), в которой подчеркнута необходимость расширения возможностей для непосредственного участия граждан в политической жизни. Парламентская Ассамблея акцентировала внимание на том, что связанные

с проведением референдума злоупотребления не должны заслонять его реальную цель – обеспечить осуществление представительной демократии с все более широким привлечением граждан, участие которых консолидирует демократию и укрепляет доверие граждан к властям.

Соотнесение данных положений с оспоренным Законом дополнительно подчеркивает его негативное значение, выражающееся в сужении возможностей участия граждан в политической жизни, нарушении баланса между ответственностью властей и избирателей в принятии решений, лишении большинства права высказать свои мнение и убеждения, ослаблении доверия граждан к властям, создании препятствий к консолидации общества на основе демократических институтов. По сути, для референдума создан особый юридический режим, противоречащий Конституции Российской Федерации.

А.И. Лукьянов – представитель группы депутатов Государственной Думы, направившей в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», в своем выступлении сделал вывод, что «речь идет о фактической ликвидации института референдума как главной конституционной формы выражения воли и интересов российского народа. На бумаге право на референдум сохраняется, а на деле оно практически отбирается у народа, каждого гражданина Российской Федерации и превращается в юридическую фикцию». Подтверждение Конституционным Судом конституционности названного Закона сделало право на референдум Российской Федерации, возможно, самым нереализуемым положением Конституции.

Установление периодов, в течение которых допускается либо не допускается инициирование гражданами референдума Российской Федерации и его проведение, признано Конституционным Судом не противоречащим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 16, 32 и 55. Тем самым в стране «узаконено» отношение к референдуму как неоднозначному политическому институту, использование которого отдается на усмотрение органов власти. Референдум по-прежнему воспринимается как инструмент «управляемой демократии», а не реально необходимая и доступная форма народовласти.

2. Конституция Российской Федерации содержит весьма фрагментарные положения о порядке принятия Государственной Думой федеральных конституционных законов. Лишь в ее статье 108

(часть 2) предусмотрено общее требование о том, что федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

В этих условиях возрастает значение соблюдения положений о порядке принятия законов, установленных в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 101, часть 4) Регламентом Государственной Думы. Поэтому оценка конституционности закона по порядку принятия может быть дана только во взаимосвязи с положениями Регламента, имеющего общеобязательное значение. Именно посредством положений Регламента заявитель обосновывал неконституционность Закона по порядку принятия.

Материалы дела, представленные и подтвержденные в заседании Конституционного Суда, свидетельствуют о том, что заявители просили проверить оспоренный Закон с точки зрения практики применения Регламента Государственной Думы. Принятие Закона происходило с неоднократными нарушениями Регламента. Голосование по законопроекту в первом чтении в Государственной Думе проходило при отсутствии кворума (300 депутатов), что согласно пункту 6 статьи 87 Регламента Государственной Думы, на который ссылались заявители, обязывало председательствующего перенести голосование на следующее заседание Государственной Думы. Данный императив Регламента не был выполнен, что означало неконституционность всех последующих действий по принятию Закона. Что касается содержания норм Закона, то нет необходимости оценивать его конституционность, если доказана неконституционность формы.

Доверенности депутатов Государственной Думы, отсутствовавших при принятии оспоренного Закона, при обнаружении неопределенности в конституционности федерального конституционного закона по порядку принятия могут иметь значение лишь в том случае, если в заседании Государственной Думы принимало непосредственное участие (фактически присутствовало) не менее 300 депутатов, т. е. имелся кворум. Однако при принятии оспоренного Закона кворум отсутствовал. Подтверждение конституционности подобной практики голосования может привести к тому, что по всем законам можно будет проводить голосование при участии в заседании Государственной Думы нескольких депутатов, на имя которых от других депутатов будут выданы сотни доверенностей. Это противоречит сущности и предназначению Государственной Думы как палаты представительного органа государственной власти.

В этой связи нельзя согласиться с В.В. Гребенниковым в том, что «Государственная Дума как единственный источник определения процедуры своей деятельности в принципе не связана никакими процедурными нормами, кроме тех, которые она сама для себя установит» (стенограмма заседания Конституционного Суда от 13 мая 2003 года, с. 132). Порядок принятия законов, допускающий голосование при отсутствии кворума, не может быть признан соответствующим статье 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации, даже если это предусмотрено Регламентом Государственной Думы.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 года при разъяснении понятия «общее число депутатов Государственной Думы» следует исходить из того, что согласно статье 3 (часть 1) Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Конституционная характеристика Федерального Собрания как органа народного представительства предполагает, что возможная неполнота состава его палат не должна быть значительной, ибо в противном случае его представительный характер может быть поставлен под сомнение.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 года установлено, что голосование за отсутствовавших в заседании депутатов нарушает предписание Регламента Государственной Думы о необходимости личного голосования. «Соблюдение этого предписания как направленного на урегулирование существенных элементов порядка принятия федеральных законов, – указывается в Постановлении, – по смыслу статьи 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации, является обязательным... Конституционно-правовой смысл соблюдения требования Регламента Государственной Думы о личном участии депутата в голосовании является обязательным для всех участников законодательного процесса (статьи 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Это означает, что нарушение данного требования при принятии федерального закона, допущенное после вступления в силу настоящего Постановления, может служить основанием для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия».

Между тем изложенные в Постановлении от 11 июня 2003 года новые правовые позиции Конституционного Суда входят в противоречие с вышеприведенными или, по меньшей мере, ими не учитываются.

Кроме того, согласно пункту 8 статьи 87 Регламента Государственной Думы «если не зафиксирована техническая неисправность абонентского устройства депутата, то результаты голосования после их объявления пересмотру не подлежат». Во взаимосвязи с ним находится положение пункта 2 статьи 119 Регламента, в соответствии с которым, если по итогам голосования предложение о принятии законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, он считается отклоненным без дополнительного голосования. Заявлений о неисправности абонентского устройства от депутатов Государственной Думы не поступало. Это означает, что законопроект в той же редакции не мог ставиться на голосование ни в тот же день, ни в какой-либо другой. Тем не менее законопроект в первом чтении, несмотря на его троекратное отклонение, ставился на голосование в течение одного дня (18 сентября 2002 г.) четыре раза.

Итак, суть моей позиции состоит в том, что Федеральный конституционный закон «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» не соответствует Конституции Российской Федерации как по содержанию норм, так и по порядку принятия, поскольку, во-первых, принят в ненадлежащей процедуре и, во-вторых, нарушает право многонационального народа Российской Федерации на референдум и право граждан на участие в референдуме.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

**судьи Конституционного Суда
Российской Федерации В.Г. Ярославцева**

Постановлением от 11 июня 2003 года Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащим Конституции Российской Федерации Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 года «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» в части, устанавливающей период, в течение которого граждане Российской Федерации не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и проведение такого референдума не допускается.

Полагая, что названным Законом нарушаются конституционное право народа Российской Федерации на референдум и право граж-

дан на участие в референдуме, считаю необходимым высказать особое мнение по данному делу.

1. Согласно Конституции Российской Федерации единственный источник власти в Российской Федерации – ее многонациональный народ, высшим непосредственным выражением власти которого являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1 и 3); граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы публичной власти и участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2). Эти права признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1).

Народовластие, таким образом, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Провозглашая принцип народовластия, Конституция Российской Федерации не закрепляет определенный порядок назначения и проведения референдума, а предусматривает полномочие Президента Российской Федерации назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (статья 84, пункт «в»). Единственное конституционное ограничение – запрет на назначение референдума исполняющим обязанности Президента Российской Федерации (статья 92, часть 3, Конституции Российской Федерации). Иных ограничений, касающихся назначения и проведения референдума, в Конституции Российской Федерации не содержится, как не содержится в ней и волеизъявление народа на делегирование Федеральному Собранию полномочий закреплять соответствующие ограничения в федеральном законе.

Между тем конституционное законодательство демократических государств подтверждает неизменное правило: конституция либо непосредственно предусматривает ограничения, касающиеся назначения и проведения референдума, либо устанавливает, что порядок

проведения референдума определяется законом, в котором могут содержаться положения об ограничении проведения референдума; однако в последнем случае явно и недвусмысленно реализуется волеизъявление народа на делегирование полномочий соответствующему законодательному органу государства. Такое положение в Конституции Российской Федерации не закреплено.

Конституционные основы института референдума Российской Федерации как одной из форм непосредственного выражения принадлежащей народу власти конкретизированы в Федеральном конституционном законе от 10 октября 1995 года «О референдуме Российской Федерации» (в редакции от 27 сентября 2002 года) и Федеральном законе от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 27 сентября 2002 года), устанавливающих принципы, порядок назначения, подготовки и проведения референдума. Эти законы без надлежащего волеизъявления народа содержат положения об обстоятельствах и условиях, исключающих назначение и проведение референдума.

Статьей 4 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» установлено, что референдум Российской Федерации не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения; повторный референдум Российской Федерации не проводится в течение года после дня официального опубликования результатов референдума Российской Федерации с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса.

Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 года статья 8 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» была дополнена частью третьей, в соответствии с которой субъекты, упомянутые в пункте 1 части первой той же статьи («не менее, чем два миллиона граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации»), не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации в соответствии с решением, принятым уполномоченным федеральным органом, а также в случае, если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Тем же Законом от 27 сентября 2002 года часть четвертая статьи 12 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» изложена в новой редакции: «Проведение референдума Российской Федерации не допускается (за исключением случаев, когда референдум Российской Федерации инициируется в соответствии с международными договорами Российской Федерации) в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, или если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, иных выборных федеральных органов государственной власти».

Часть первая статьи 13 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исключает назначение и проведение референдума «в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения». При этом согласно части четвертой той же статьи «установление иных обстоятельств, исключающих назначение и проведение референдума, кроме указанных в настоящей статье, не допускается».

Как видно из приведенных положений, существует явное противоречие в отношении ограничений на назначение и проведение референдума Российской Федерации: статья 13 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит только одно основное обстоятельство ограничения, а именно военное или чрезвычайное положение, оспариваемый же Закон, устанавливая период сроком почти в два года, в течение которого назначение и проведение референдума не допускается, вводит тем самым дополнительные ограничения, что является не соразмерным конституционно значимым целям и фактически приводит к ликвидации института референдума.

Кроме того, норма статьи 12 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в новой редакции содержит положение об «иных выборных федеральных органах государственной власти». Что подразумевается под иными органами, в Законе не раскрыто, в связи с чем данная норма является неконституционной и вследствие ее неопределенности, т. е. нарушает статью 19 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, оспариваемые нормы Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» противоречат статьям 3, 32 и 19 Конституции Российской Федерации.

2. Согласно части первой статьи 8 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации» инициатива проведения референдума в Российской Федерации принадлежит, в частности, «не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации». Порядок ее реализации установлен статьей 9 названного Закона, предусматривающей, что «каждый гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме Российской Федерации... не позднее чем за шесть месяцев до обращения с инициативой о проведении референдума Российской Федерации могут образовать инициативную группу в количестве не менее 100 человек для сбора подписей в поддержку инициативы о проведении референдума Российской Федерации».

Процедура проведения референдума проходит несколько стадий: образование инициативной группы и ее регистрация, собирание подписей двух миллионов граждан и реализация инициативы для проведения референдума, назначение референдума, подготовка к проведению референдума, голосование на референдуме, определение результатов референдума, опубликование и вступление в силу решения, принятого на референдуме.

Согласно этому порядку 14 сентября 2002 года в городе Краснодаре была образована инициативная группа по проведению референдума Российской Федерации, а 17 сентября 2002 года все необходимые документы, собранные членами инициативной группы, поступили в избирательную комиссию Краснодарского края, т.е. была пройдена первая стадия процедуры назначения референдума. 18–20 сентября 2002 года Государственная Дума в ускоренном порядке принимает Федеральный конституционный закон «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», который 25 сентября 2002 года одобряет Совет Федерации, а 27 сентября 2002 года подписывает Президент Российской Федерации. Соответственно, 1 октября 2002 года избирательная комиссия Краснодарского края принимает решение об отказе в регистрации инициативной группы, ссылаясь в основном на Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 года.

Между тем период избирательной кампании и последний год полномочий Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы приходится на период с 14 декабря 2002 года по 5 мая 2004 года. Из этого следует, что избирательная кампания на момент отказа в регистрации инициативной группы еще не началась, а указанный в Законе последний год полномочий Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы не начал свой отсчет.

Таким образом, первая стадия процедуры назначения референдума (образование инициативной группы) была проведена до начала периода избирательной кампании и до начала последнего года полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы, т. е. граждане начали реализовывать свое конституционное право на участие в референдуме.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 10 июля 1995 года по делу о проверке конституционности части 2 статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики», изменением правил в процессе уже начатых выборов в Государственный Совет Чувашской Республики был нарушен принцип равного избирательного права, соблюдение которого является необходимым условием свободных выборов (статья 3, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Аналогичная ситуация сложилась и в данном случае. Изменение правил уже начавшегося, длящегося процесса назначения и проведения референдума недопустимо, противоречит Конституции Российской Федерации, так как порождает неопределенность в реализации права на референдум, нарушает права и законные интересы всех граждан, народа в целом.

3. Понимая особую значимость права народа на референдум Российской Федерации и права граждан на участие в нем, федеральный законодатель в 1995 году принял Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» в полном соответствии с порядком рассмотрения законопроектов, установленным главой 13 Регламента Государственной Думы. В частности, после принятия законопроекта в первом чтении он был направлен в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации с целью представления поправок, как того требует статья 119 Регламента. Тем самым при обсуждении законопроекта в регионах была реализована возможность выявить, хотя бы и опосредованно, волеизъявление

народа на введение определенных ограничений проведения референдума Российской Федерации.

Следовательно, правоприменительное решение создало конституционно-правовой прецедент по порядку принятия Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации». Это решение не подвергалось сомнению и не оспаривалось. Соответствующая правовая позиция, в силу которой правоприменительное решение может выступать в качестве конституционно-значимого факта, нашла свое закрепление в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 года по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации.

Между тем при принятии Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» указанная процедура соблюдена не была. Иными словами, сам Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» был принят в одной процедуре, а изменение и дополнение, вводящие новые чрезмерные ограничения на назначение и проведение референдума Российской Федерации, – в другой, «ускоренной» процедуре, без выявления, хотя бы и в опосредованной форме, волеизъявления народа, что является грубым нарушением прав и свобод граждан (статьи 3, 19 и 32 Конституции Российской Федерации).

Из объяснений представителя Государственной Думы В.В. Гребенникова в заседании Конституционного Суда Российской Федерации усматривается, что выявление волеизъявления народа даже не предусматривалось. Цель принятия оспариваемого Закона депутат сформулировал предельно ясно: «Политически было, на наш взгляд, на взгляд людей, которые отстаивают точку зрения, связанную с принятием этого Закона, политически неверно было, на наш взгляд, давать возможность организовывать проведение кампании по проведению референдума в период, когда у страны, у общества, у органов государственной власти очень много задач, для выполнения которых не хватает сил, времени, денег, и поэтому мы считали, что необходимо как можно быстрее принять закон, препятствующий организации обсуждавшегося референдума» (лл. 44–45 стенограммы).

Таким образом, Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» не соответствует Конституции Российской Федерации и по порядку принятия.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 26 июня 2003 г. № 233-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Борисова Александра Борисовича на нарушение его конституционных прав подпунктом «а» пункта 1 статьи 5 и пунктом 1 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьей 23, подпунктом «а» пункта 1 статьи 31, статьями 64 и 65 Устава Псковской области»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданина А.Б. Борисова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В жалобе гражданина А.Б. Борисова оспаривается конституционность подпункта «а» пункта 1 статьи 5, пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и аналогичных им положений подпункта «а» пункта 1 статьи 31, статей 64 и 65 Устава Псковской области, согласно которым принятие устава субъекта Российской Федерации и поправок к нему относится к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также положений статьи 23 Устава Псковской области, определяющих численный состав и порядок формирования областного Собрания депутатов.

Заявитель утверждает, что эти законоположения нарушают его конституционное право участвовать в управлении делами государства и противоречат Конституции Российской Федерации, ее преамбуле,

статьям 1 (часть 1), 2, 3, 4, 5, 6 (часть 2), 11 (часть 2), 15 (части 1 и 2), 18, 32 (части 1 и 2), 55 и 77 (часть 1). По мнению заявителя, принятие устава и поправок к нему, решение вопросов организации власти в субъекте Российской Федерации должно осуществляться не законодательным органом, а на референдуме субъекта Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, решением Псковского областного суда от 19 февраля 2002 года было отказано в удовлетворении жалобы А.Б. Борисова о признании недействующими и не подлежащими применению ряда статей Закона Псковской области «О выборах депутатов Псковского областного Собрания депутатов», а также статьи 23 Устава Псковской области. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2002 года указанное судебное решение оставлено без изменения, а кассационная жалоба А.Б. Борисова – без удовлетворения.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в порядке части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» ранее уведомлял А.Б. Борисова о том, что его жалоба не соответствует требованиям названного Закона.

2. Согласно статьям 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» граждане вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным или подлежащим применению в деле заявителя, затрагиваются его конституционные права и свободы.

Утверждение заявителя, что оспариваемые им законоположения нарушают его конституционные права, является бездоказательным. Положения подпункта «а» пункта 1 статьи 5, пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и положений подпункта «а» пункта 1 статьи 31, статей 64 и 65 Устава Псковской области, устанавливающие полномочие органа законодательной власти субъекта Российской Федерации принимать устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему, не затрагивают конституционные права и свободы граждан, а положения статьи 23 Устава Псковской области, определяя численный состав и порядок формирования областного Собрания, предусматривают избрание его депутатов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голо-

совании, а потому не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя. Следовательно, данная жалоба не может быть признана допустимой в соответствии с указанными нормами Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Борисова Александра Борисовича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба может быть признана допустимой.

2. Определение по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 26 июня 2003 г. № 234-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Борисова Александра Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 30 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статей 3, 6, 13 и 39 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Да-

нилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданина А.Б. Борисова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В жалобе гражданина А.Б. Борисова оспаривается конституционность положений статьи 30 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статей 3, 6, 13 и 39 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», устанавливающих порядок избрания Государственной Думы, согласно которому 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, а другие 225 депутатов – по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками.

По мнению заявителя, эти законоположения нарушают его избирательные права, препятствуют гражданам Российской Федерации, не состоящим в политических партиях и иных общественных объединениях, выдвигать и избирать депутатов в Государственную Думу на тех же условиях, какие предоставлены названными Федеральными законами гражданам – членам различных политических партий и общественных объединений, а потому противоречат Конституции Российской Федерации, ее преамбуле, статьям 2, 3, 4, 6 (часть 2), 15 (части 1, 2 и 4), 18, 19 (части 1 и 2), 29 (часть 3), 30 (часть 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3).

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в порядке части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» ранее уведомлял А.Б. Борисова о том, что его жалоба не соответствует требованиям названного Закона.

2. Вопросы, поставленные в жалобе А.Б. Борисова, ранее уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Феде-

рации в постановлении от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Конституционный Суд Российской Федерации признал соответствующим Конституции Российской Федерации положение, устанавливающее порядок избрания Государственной Думы, согласно которому часть депутатов избирается по одномандатным избирательным округам, а часть – по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что названное положение не нарушает Конституцию Российской Федерации, в том числе закрепленные ею принцип свободных выборов (статья 3), право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти (статья 32, части 1 и 2), гарантии равенства этих прав (статья 19), а также равенство общественных объединений перед законом (статья 13, часть 4).

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79 и статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Борисова Александра Борисовича, поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 10 июля 2003 г. № 264-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Агейченкова Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктами 9 и 10 статьи 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г. Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина В.И. Агейченкова,

установил:

1. Гражданином В.И. Агейченковым был внесен избирательный залог для регистрации в качестве кандидата для участия в дополнительных выборах депутата Государственной Думы 14 октября 2001 года по Чертановскому одномандатному избирательному округу № 204 города Москвы. Выборы были признаны несостоявшимися, так как в них приняло участие менее 25 процентов избирателей, внесенных в списки избирателей. Окружная избирательная комиссия по результатам выборов на основании пунктов 9 и 10 статьи 64 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» постановила избирательный залог, внесенный В.И. Агейченковым, перечислить в доход федерального бюджета, поскольку кандидат в депутаты набрал менее 5 процентов голосов избирателей, пришедших на выборы, а именно 3,97 процента. Чертановский районный суд города Москвы решением от 20 мая 2003 года отказал в удовлетворении жалобы В.И. Агейченкова на данное решение окружной избирательной комиссии.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации В.И. Агейченков просит признать положения пунктов 9 и 10 ста-

тью 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части, не предполагающей возврат избирательного залога в случае признания выборов несостоявшимися, не соответствующими статьям 32, 35 и 53 Конституции Российской Федерации, а также дать толкование оспариваемых положений.

2. Устанавливая порядок выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты, законодатель вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. К таким условиям относится требование собрать определенное количество подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов) или внести установленный избирательный залог. Данная правовая позиция была выражена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Предусмотренный Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» порядок внесения и возврата избирательного залога, как и порядок, касающийся сбора подписей избирателей, направлены на исключение из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей.

Установление избирательного залога предоставляет дополнительную возможность для лица зарегистрироваться в качестве кандидата, не собирая подписи избирателей в свою поддержку и облегчая тем самым процесс регистрации. Институт избирательного залога не связан с результатами выборов, а является лишь одним из условий участия в избирательной кампании для тех, кто по собственной воле принял решение не собирать подписи в поддержку кандидата (списка кандидатов). Внесение избирательного залога связано с законодательно установленным условием: если кандидат на выборах не наберет установленного числа голосов, т. е. не получит достаточной поддержки избирателей, избирательный залог не возвращается. Это условие в равной мере распространяется на всех кандидатов, оно известно заранее; внесение избирательного залога происходит исключительно на добровольной основе по инициативе самого кандидата; только от кандидата зависит, вносить ли избирательный залог, соглашаясь с указанным законом условием, или зарегистрироваться на основе сбора подписей избирателей.

Избрав вариант внесения избирательного залога, кандидат осознанно берет на себя риск, не получив установленного числа голосов избирателей, потерять внесенный залог. Следовательно, невозврат избирательного залога в случае признания выборов несостоявшимися не нарушает конституционные права заявителя.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Агейченкова Владимира Ивановича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 26 сентября 2003 г. № 272-О

о прекращении производства по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ряда положений Конституции Республики Дагестан, Закона Республики Дагестан «О Конституционном Собрании» и Закона Республики Дагестан «О Государственном Совете Республики Дагестан» в связи с жалобами граждан Г.Н. Гасанова и И.Н. Набиева

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гад-

жиева, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С. Эбзеева,

установил:

1. Граждане Г.Н. Гасанов и И.Н. Набиев в своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривают конституционность статьи 94 Конституции Республики Дагестан, согласно которой Председатель Государственного Совета Республики Дагестан избирается Конституционным Собранием Республики Дагестан; гражданин Г.Н. Гасанов, кроме того, оспаривает конституционность статей 88 (часть 1) и 89 (часть 1) Конституции Республики Дагестан, согласно которым Государственный Совет Республики Дагестан состоит из 14 человек и формируется (избирается) Конституционным Собранием Республики Дагестан.

Заявители оспаривают также конституционность статей 10–21 Закона Республики Дагестан от 10 июня 1994 года «О Конституционном Собрании» (в редакции от 13 мая 2002 года), регламентирующих порядок избрания Конституционным Собранием Председателя Государственного Совета Республики Дагестан; кроме того, в жалобе Г.Н. Гасанова оспаривается конституционность части 1 статьи 1 того же Закона, определяющей, что Конституционное Собрание созывается для принятия новой Конституции Республики Дагестан, формирования Государственного Совета Республики Дагестан, внесения в его состав изменений.

Помимо названных норм И.Н. Набиев оспаривает конституционность статьи 15 Закона Республики Дагестан «О Государственном Совете Республики Дагестан», устанавливающей, что Председатель Государственного Совета Республики Дагестан избирается Конституционным Собранием.

Как следует из жалоб и приложенных к ним документов, гражданин И.Н. Набиев, ссылаясь на статью 28 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (о праве выдвижения кандидатов), 21 июня 2002 года обратился в избирательную комиссию Республики Дагестан о самовыдвижении своей кандидатуры на пост Председателя Государственного Совета Республики Дагестан. Избирательная комиссия 21 и 24 июня 2002

года уведомила И.Н. Набиева, что согласно установленному Конституцией и законодательством Республики Дагестан порядку правом выдвижения на указанный пост обладают только члены Конституционного Собрания Республики Дагестан. 25 июня 2002 года Конституционным Собранием был сформирован Государственный Совет Республики Дагестан и избран его Председатель.

Решением Верховного Суда Республики Дагестан от 13 сентября 2002 года была оставлена без удовлетворения жалоба И.Н. Набиева и Г.Н. Гасанова на действия и бездействие избирательной комиссии и Народного Собрания Республики Дагестан, поданная ими в связи с непроведением всеобщих и прямых выборов Государственного Совета Республики Дагестан и его Председателя, а также их заявления о признании Закона Республики Дагестан «О Конституционном Собрании» недействительным и противоречащим Конституции Российской Федерации и федеральным законам; о признании постановления Конституционного Собрания от 25 июня 2002 года об избрании Председателя и членов Государственного Совета Республики Дагестан недействительным, а также о назначении даты новых выборов в соответствии с федеральным законодательством. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2002 года указанное судебное решение оставлено без изменения, а кассационная жалоба И.Н. Набиева и Г.Н. Гасанова – без удовлетворения.

При принятии названных решений судебные инстанции руководствовались пунктом 1 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, за исключением случаев, когда на день вступления в силу данного Федерального закона конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусмотрено наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации путем избрания его специально созываемым собранием представителей. Как указывают заявите-

ли в своих жалобах, это положение, как и положения Конституции и законов Республики Дагестан, регламентирующие порядок избрания Председателя Государственного Совета Республики Дагестан, нарушает конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и не соответствует статьям 3, 5 и 32 Конституции Российской Федерации.

2. 10 июля 2003 года Конституционным Собранием Республики Дагестан принята новая Конституция Республики Дагестан (вступила в силу 26 июля 2003 года) и одновременно прекращено действие Конституции Республики Дагестан, принятой 26 июля 1994 года (с последующими изменениями и дополнениями); при этом согласно главе 11 Конституции Республики Дагестан от 26 июля 2003 года нормы, в соответствии с которыми осуществляют свои полномочия Государственный Совет Республики Дагестан и Председатель Государственного Совета Республики Дагестан, прекращают свое действие по истечении срока полномочий Государственного Совета Республики Дагестан и Председателя Государственного Совета Республики Дагестан.

Конституцией Республики Дагестан от 26 июля 2003 года закреплено, что государственную власть в Республике Дагестан осуществляют Президент Республики Дагестан, Народное Собрание Республики Дагестан, Правительство Республики Дагестан, суды Республики Дагестан; система органов государственной власти Республики Дагестан устанавливается в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленными федеральным законом (статья 8); Президент Республики Дагестан является высшим должностным лицом Республики Дагестан, возглавляет исполнительную власть Республики Дагестан (часть первая статьи 75) и избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (часть первая статьи 76).

Таким образом, Конституция Республики Дагестан, регулируя организацию государственной власти в Республике Дагестан и устанавливая порядок ее формирования и функционирования, исходит из общих для Российской Федерации и ее субъектов конституционных ценностей и императивов, включая выборность и сменяемость Президента Республики Дагестан. Что же касается закрепленного в пункте 1 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах ор-

ганизации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» исключения из единого порядка избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, то оно непосредственно права и свободы человека и гражданина не затрагивает, реализуется посредством законодательства субъекта Российской Федерации и фактически утрачивает свое регулятивное значение.

Следовательно, дальнейшее производство по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статей 88 (часть 1), 89 (часть 1) и 94 Конституции Республики Дагестан, части 1 статьи 1, статей 10–21 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Собрании», статьи 15 Закона Республики Дагестан «О Государственном Совете Республики Дагестан» в связи с жалобами граждан Г.Н. Гасанова и И.Н. Набиева подлежит прекращению, поскольку оспариваемые заявителями положения, касающиеся порядка избрания высшего должностного лица Республики Дагестан и организации системы органов государственной власти в Республике Дагестан, утратили силу, а полномочия, осуществляемые Государственным Советом Республики Дагестан и Председателем Государственного Совета Республики Дагестан до истечения определенного Конституцией Республики Дагестан срока, Конституционным Судом Российской Федерации под сомнение не ставятся.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой и частью второй статьи 43, статьей 68 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Прекратить дальнейшее производство по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статей 88 (часть 1), 89 (часть 1) и 94 Конституции Республики Дагестан, части 1 статьи 1, статей 10–21 Закона Респу-

лики Дагестан «О Конституционном Собрании», статьи 15 Закона Республики Дагестан «О Государственном Совете Республики Дагестан» в связи с жалобами граждан Г.Н. Гасанова и И.Н. Набиева.

2. Настоящее определение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно и обжалованию не подлежит.

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 30 октября 2003 г. № 15-П

**по делу о проверке конституционности отдельных положений
Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав
и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-
ции» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и
жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей группы депутатов Государственной Думы, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, – депутатов Государственной Думы А.Н. Котюсова и Б.Б. Надеждина, а также адвоката В.Ю. Прохорова, гражданина С.А. Бунтмана и его представителя – адвоката П.А. Астахова, граждан К.А. Катаняна и К.С. Рожкова, представителей Государственной Думы – депутатов Государственной Думы В.В. Гребенникова и С.А. Попова, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 и пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явились запрос группы депутатов Государственной Думы и жалобы граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова, в которых оспаривается конституционность отдельных положений статей 45, 46, 48, 49, 50, 52 и 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все обращения касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщения судей-докладчиков М.В. Баглая и В.Г. Стрекозова, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта – доктора юридических наук М.А. Федотова, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – В.И. Лысенко и М.В. Гришиной, от Генерального прокурора Российской Федерации – М.Н. Малиновского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе группы депутатов Государственной Думы и жалобах граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова оспаривается конституционность отдельных положений статей 45, 46, 48, 49, 50, 52

и 56 Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 4 июля 2003 года), касающихся регулирования деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в связи с информационным обеспечением выборов и референдумов.

1.1. Обратившиеся в Конституционный Суд Российской Федерации депутаты Государственной Думы утверждают, что положения подпунктов «д», «е», «ж» определяющего понятие и виды предвыборной агитации пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» противоречат статьям 29 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. По мнению заявителей, эти положения позволяют отнести к предвыборной агитации любую деятельность по распространению информации о кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, избирательных блоках, что во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 того же Федерального закона, запрещающим представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, означает несоразмерное ограничение свободы слова, права каждого передавать, производить и распространять информацию и нарушает гарантии свободы массовой информации.

1.2. Приказом главного редактора радиостанции «Эхо Москвы» сотруднику радиостанции С.А. Бунтману было объявлено дисциплинарное взыскание в виде выговора за то, что, выступая с комментариями в период избирательной кампании по выборам губернатора Санкт-Петербурга, он в нарушение статей 45, 48 и 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в прямом эфире высказался по поводу возможных последствий избрания одного из кандидатов, выразил свое отношение к его выдвижению на эту должность и заявил, что при таких условиях он голосовал бы против всех.

Исковые требования С.А. Бунтмана о снятии взыскания, которое, как он полагал, было вынесено на основании противоречащих статьям 3, 29 и 32 Конституции Российской Федерации законоположений, судом общей юрисдикции оставлены без удовлетворения с указанием на то, что в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Рос-

сийской Федерации проверка конституционности закона относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

В жалобе гражданина С.А. Бунтмана, направленной в Конституционный Суд Российской Федерации, утверждается, что положение пункта 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», запрещающее давать в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях комментарии к сообщениям о проведении предвыборных мероприятий, а также регулирующая вопросы предвыборной агитации статья 48 того же Федерального закона нарушают конституционные гарантии свободы информации и избирательных прав. В заседании Конституционного Суда Российской Федерации представитель заявителя адвокат П.А. Астахов уточнил предмет жалобы в части, касающейся статьи 48, и просил проверить конституционность подпунктов «в», «ж» ее пункта 2, признающих предвыборной агитацией описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата и иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов или против них, а также против всех кандидатов, во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 данной статьи.

1.3. Решением суда общей юрисдикции оставлен без удовлетворения иск гражданина К.А. Катаняна к редакции газеты «Время МН» об отмене приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания в виде выговора. При этом суд указал, что истцом, на момент вынесения решения являвшимся редактором отдела политики редакции газеты «Время МН», были нарушены содержащиеся в статьях 45, 46, 48, 50 и 52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положения, запрещающие предвыборную агитацию журналистам при осуществлении профессиональных обязанностей и требующие от них уделять равное внимание всем претендентам, не отдавая предпочтения какому бы то ни было кандидату.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации К.А. Катанян утверждает, что пункт 2 статьи 45, пункт 2 статьи 46, подпункты «б» – «ж» пункта 2, пункт 5 и подпункт «ж» пункта 7 статьи 48, пункт 11 статьи 50, пункт 5 статьи 52 и пункт 6 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Фе-

дерации» несоразмерно ограничивают право гражданина на участие в свободных выборах, право каждого свободно производить и распространять информацию, право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а потому противоречат статьям 3, 29, 32, 34 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Между тем, как следует из мотивировочной части судебного решения, вынесенного по делу К.А. Катаняна, на основе исследования материалов дела (в том числе пояснений истца и содержания его статьи в газете «Время МН») суд общей юрисдикции пришел к выводу, что опубликованная истцом информация способствовала созданию положительного отношения избирателей к одному из кандидатов на пост главы Республики Мордовия, нарушила равенство кандидатов, отдав предпочтение одному из них, что не соответствует требованиям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Это означает, что суд, по существу, основывал свое решение на пункте 5 статьи 45 названного Федерального закона и подпункте «б» пункта 2 его статьи 48, в котором выражение предпочтения в отношении какого-либо из кандидатов, в частности указание на то, за какого из кандидатов будет голосовать избиратель, признается предвыборной агитацией, во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 той же статьи.

Таким образом, только эти законоположения – в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой и части третьей статьи 3, части первой статьи 36, части третьей статьи 74, части первой статьи 96 и пункта 2 статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – являются предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе; в части, касающейся проверки иных оспариваемых К.А. Катаняном норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», производство по его жалобе подлежит прекращению в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 43 и статьей 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1.4. Постановлением мирового судьи гражданин К.С. Рожков был подвергнут административному штрафу за публикацию в газете

«Светлогорье», главным редактором и учредителем которой он является, материалов, содержавших предусмотренные подпунктами «в», «г» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признаки предвыборной агитации, выразившейся в описании возможных последствий избрания одного из кандидатов на должность мэра города Калининграда и распространении информации с явным преобладанием сведений об этом кандидате в сочетании с негативными комментариями, что, как указал мировой судья, в силу подпункта «ж» пункта 7 статьи 48 названного Федерального закона представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности в агитационный период запрещено. В постановлении отмечается также, что К.С. Рожков опубликовал материалы до того, как начался определенный пунктом 2 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 30-дневный срок предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации К.С. Рожков просит проверить конституционность пункта 2 статьи 48 и пункта 2 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которыми, по его мнению, неправомерно широко определяется понятие предвыборной агитации, создается возможность подвести под это понятие любые сведения и информацию о кандидатах, что ведет к нарушению закрепленных Конституцией Российской Федерации свободы информации (статья 29) и права на свободные выборы (статьи 3 и 32).

Конституционность подпункта «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающего безусловный запрет на проведение предвыборной агитации представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности и тем самым исключающего их из числа субъектов правомерной предвыборной агитации, а следовательно, не допускающего распространения на них предписания пункта 2 статьи 49 названного Федерального закона о возможности проведения агитации в указан-

ный период, К.С. Рожковым не оспаривается. Не подвергая сомнению необходимость законодательного разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей, нарушение своих конституционных прав заявитель, по существу, связывает с неопределенностью положений пункта 2 статьи 48 этого Федерального закона, определяющих виды действий, подпадающих под понятие предвыборной агитации.

Поскольку суд отнес К.С. Рожкова к представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, и применил к нему подпункт «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», вводящий запрет на предвыборную агитацию лицами данной категории, нельзя полагать, что одновременно к нему можно было применить и пункт 2 статьи 49 того же Федерального закона, адресованный лицам, в силу его статей 50 и 51 правомочным вести предвыборную агитацию в средствах массовой информации.

Следовательно, предметом проверки по жалобе К.С. Рожкова являются положения, содержащиеся в подпунктах «в», «г» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 49 названного Федерального закона, производство по данной жалобе подлежит прекращению.

1.5. Таким образом, в соответствии с требованиями статей 3, 84, 85, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения по настоящему делу являются следующие положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

пункт 5 статьи 45, устанавливающий требования к содержанию сообщений о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях;

положения подпунктов «б», «в», «г», «д», «е», «ж» пункта 2 статьи 48, определяющие нормативное содержание предвыборной агитации, во взаимосвязи с положением подпункта «ж» пункта 7 той же статьи, в силу которого представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими

профессиональной деятельности запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, часть 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 и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2). Конституция Российской Федерации устанавливает также, что каждому гарантируется свобода мысли и слова, каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, гарантируется свобода массовой информации (статья 29, части 1, 4 и 5), признание, соблюдение и защита которых в силу статьи 2 являются обязанностью государства.

Этим положениям корреспондируют требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которыми свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1); каждый имеет право на свободу выражения мнений, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны органов публичной власти и независимо от государственных границ (пункт 1 статьи 10).

В целях гарантирования свободных выборов и референдумов федеральный законодатель – по смыслу статей 3, 29, 32 во взаимосвязи со статьями 71 (пункт «в»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации – вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения. Вместе с тем выборы могут считаться свободными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и свободы слова и информации и не допуская неравенства и не-

соразмерных ограничений (статьи 19 и 55 Конституции Российской Федерации; пункт 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

3. Выполнение организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, такой социальной функции, как информационное обеспечение выборов и референдумов, в Российской Федерации как демократическом правовом государстве призвано способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Исходя из того, что пользование свободой массовой информации – по смыслу статьи 29 Конституции Российской Федерации, пункта 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и пункта 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах – налагает на организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, особые обязанности и особую ответственность, представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т. е. правил профессии и этических принципов, должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым информационное обеспечение выборов и референдумов включает как информирование избирателей, так и предвыборную агитацию, исходит из того, что представители организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности не должны являться субъектами агитационной деятельности. Это прямо следует из содержания главы VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах» данного Федерального закона: если за гражданами и общественными объединениями признается право проведения предвыборной агитации в допускаемых законом формах и законными методами (пункт 1 статьи 48), то организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, осуществляют лишь информирование избирателей (статья 45), а их представителям при осуществлении профессиональной деятельности запрещено проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы (под-

пункт «ж» пункта 7 статьи 48). При этом в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение данного запрета влечет административную ответственность (статья 5.8).

Устанавливаемое Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничение информирования избирателей от предвыборной агитации направлено на обеспечение формирования свободного волеизъявления граждан и гласности выборов и отвечает требованиям статей 3 (часть 3), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку только когда реально гарантированы право на объективную информацию и свобода выражения мнений, выборы могут считаться свободными. Применительно к средствам массовой информации свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации, к которой не предъявляются требования объективности. Поэтому в целях защиты права на свободные выборы, являющиеся одной из основ конституционного строя, в том числе в целях обеспечения свободного волеизъявления избирателей, свобода выражения мнений для представителей средств массовой информации, как следует из статей 3 (часть 3), 17 (часть 3), 29 (часть 5), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может быть ограничена федеральным законом.

Вместе с тем, как вытекает из сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, ограничения конституционных прав, в том числе, следовательно, свободы массовой информации, должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие огра-

ничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т. е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации корреспондируют правовым позициям Европейского Суда по правам человека в делах, связанных с определением границ свободы выражения мнений и права на информацию в период избирательной кампании. В частности, в решении от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман против Соединенного Королевства» отмечается, что право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Европейский Суд подчеркивает, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам; тем не менее при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые в обычных условиях были бы неприемлемы; их цель – обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти.

4. В соответствии с пунктом 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев; в

них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям.

Положения пункта 2 статьи 48 данного Федерального закона признают предвыборной агитацией осуществляемые в период избирательной кампании:

выражение предпочтения в отношении какого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель (подпункт «б»);

описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов) (подпункт «в»);

распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями (подпункт «г»);

распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей (подпункт «д»);

деятельность, способствующую созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов (подпункт «е»);

иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов (подпункт «ж»).

Согласно подпункту «ж» пункта 7 статьи 48 запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности.

4.1. Названные положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающиеся регулирования общественных отношений в сфере информационного обеспечения выборов применительно к организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, следует рассматривать во взаимосвязи с другими положениями данного Федерального закона, также отражающими различия в осуществлении этими организациями деятельности по информированию избирателей и использовании средств массовой информации для предвыборной агитации.

Так, статьей 44 устанавливается, что информирование избирателей и предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума являются элементами информационного обеспечения выборов и способствуют осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. При этом согласно статье 45 содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (пункт 2), а деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно (пункт 4).

Что касается предвыборной агитации, то она определяется как деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) (пункт 4 статьи 2) и выражающаяся в призывах голосовать за или против кандидата (списка кандидатов) (подпункт «а» пункта 2 статьи 48), а также в иных действиях, указанных в подпунктах «б» – «ж» пункта 2 статьи 48. Следовательно, понятие «предвыборная агитация» включает в себя совокупность действий, имеющих целью побудить или побуждающих избирателей голосовать за или против кандидата, кандидатов или списков кандидатов и осуществляемых кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком самостоятельно либо в установленном законодательством порядке с привлечением иных лиц (пункт 4 статьи 48) со дня выдвижения или регистрации (пункт 1 статьи 49), а на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях – за 30 дней до начала голосования (пункт 2 статьи 49).

Поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать «за» или «против», то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов.

По смыслу положений пункта 2 статьи 48 во взаимосвязи с подпунктом «ж» ее пункта 7 и пунктом 4 статьи 2, последствия агитации как правонарушающего действия представителя организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, при осуществлении им профессиональной деятельности не являются элементом объективной стороны состава данного правонарушения, которая ограничена лишь самим противоправным действием, не предполагающим подтверждение того, что распространенная информация действительно повлияла или могла повлиять на отношение неопределенного круга избирателей к соответствующему кандидату или избирательному объединению. Следовательно, умысел в качестве необходимого элемента субъективной стороны формального состава такого правонарушения, как незаконная агитация, не может охватывать ее последствия и заключается лишь в осознании прямой цели данного противоправного действия. Именно поэтому не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата или о других агитационных действиях, предусмотренных пунктом 2 статьи 48, без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие либо отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех

или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

4.2. Пункт 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признает предвыборной агитацией выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, в частности указание на то, за кого будет голосовать избиратель (подпункт «б»). Само по себе позитивное или негативное мнение о ком-либо из кандидатов не является предвыборной агитацией и не может послужить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации, если только не будет доказана специальная цель, а именно направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку. «Выражение предпочтения» является не чем иным, как разновидностью выражения мнений. Следовательно, применительно к профессиональной деятельности представителей средств массовой информации толкование такого действия, как выражение предпочтения, в качестве правонарушения – без доказанности его направленности именно на агитацию – означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации (статья 29, части 1, 3 и 5 Конституции Российской Федерации).

Наличие именно агитационной цели предполагает и подпункт «в» пункта 2 статьи 48, признающий одним из видов предвыборной агитации описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов), поскольку в отсутствие такой цели подобное «описание» являлось бы не чем иным, как разновидностью выражения мнений.

В подпункте «г» пункта 2 статьи 48 предвыборной агитацией признается распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах в сочетании с позитивными либо негативными комментариями. Однако в информационных сообщениях о предвыборных мероприятиях кандидата не могут не преобладать сведения именно об этом кандидате, и, следовательно, главную смысловую нагрузку в предусмотренном данным подпунктом виде агитационной деятельности имеет наличие позитивных или негативных комментариев о нем, что также является разновидностью выражения мнений и в отсутствие агитационной цели не может рассматриваться в качестве предвыборной агитации.

Подпункт «д» пункта 2 статьи 48 к предвыборной агитации относит распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей. Распространение данной нормы на представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, как на субъектов, которым предвыборная агитация не разрешается, без подтверждения агитационной цели их действий означало бы существенное ограничение права избирателей на получение достоверной, объективной и всесторонней информации о кандидатах, поскольку для формирования наиболее полного представления о том или ином кандидате избирателю необходимо располагать сведениями как о его текущей служебной, так и об иной деятельности. Одновременно это ущемляло бы право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, и, следовательно, противоречило бы статье 29 (части 4 и 5) Конституции Российской Федерации.

Подпункт «е» пункта 2 статьи 48 признает предвыборной агитацией деятельность, способствующую созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату. В случаях противоправной агитации эта деятельность также предполагает наличие такого необходимого признака (компонента) агитации, как ее осознанно агитационный характер. Иначе допускалось бы неправомерное распространение данной нормы на произвольно широкий круг действий, связанных с информированием, которое объективно может способствовать созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, однако в силу отсутствия умысла не относится к агитации. Тем самым вводились бы чрезмерные ограничения как права избирателей на получение достоверной информации, так и свободы массовой информации.

Таким образом, подпункты «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» во взаимосвязи с положениями статьи 45, подпунктом «а» пункта 2 и подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 – исходя из их конституционно-правового предназначения и смысла – не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими про-

фессиональной деятельности, т. е. без учета того, что противозаконной агитационной деятельностью (нарушающей предписание подпункта «ж» пункта 7 статьи 48) может признаваться только совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 действий, преследующих специальную агитационную цель, – в отличие от информирования избирателей, в том числе во внешне сходной по форме с агитацией профессиональной деятельности, предусмотренной пунктом 5 статьи 45.

Положение пункта 5 статьи 45, согласно которому в информационных программах телевидения и радио не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению или блоку, относящееся к нормам, регулирующим именно порядок информирования (а не агитации), во взаимосвязи с пунктом 2 данной статьи, статьей 48 и пунктами 1 и 2 статьи 52 не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных статьей 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Конституционно-правовой смысл указанных положений пункта 5 статьи 45, подпунктов «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 статьи 48 во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, в силу статьи 6, части второй статьи 74 и части второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

5. Согласно подпункту «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве предвыборной агитации признаются иные (помимо упомянутых в подпунктах «а» – «е») действия, имеющие целью побудить или побуждающие

избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Использование формулы «иные действия» в запретительных целях делает открытым и перечень видов противоправной предвыборной агитации, допускает расширительное толкование понятия и видов запрещенной агитации и тем самым не исключает произвольное применение данной нормы. Такое расширительное толкование, связанное с основаниями дисциплинарной и административной ответственности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности, несовместимо с юридическим равенством, а также принципом соразмерности устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям и ведет к нарушению свободы средств массовой информации.

Действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, т. е. не обусловленные объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации. Между тем, по смыслу подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 в его взаимосвязи с определяющим понятие агитации пунктом 4 статьи 2, а также во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», под иными действиями, подпадающими под понятие неправомерной агитации, подразумеваются и такие действия представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в процессе информационного обеспечения выборов, которые могут быть и не обусловлены объективно подтвержденным умыслом, сознательной направленностью действий добиться конкретного результата на выборах, поскольку использование законодателем понятия «действия, побуждающие голосовать» (в дополнение к понятию «действия, имеющие целью побудить голосовать») допускает – вместо выявления цели склонить избирателей голосовать определенным образом – оценку побудительного эффекта агитации.

Тем самым создается возможность недопустимо широкого усмотрения правоприменителя при квалификации информационной деятельности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, как нарушающей установленный для них подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 данного Федерального закона

запрет проводить предвыборную агитацию. Это также несовместимо с юридическим равенством, ограничивает свободу массовой информации и право граждан на получение информации, необходимой для формирования свободного волеизъявления на выборах.

Таким образом, положение подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» во взаимосвязи с положением пункта 4 его статьи 2 не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 4 и 5), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6 и 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения подпунктов «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи с подпунктом «а» пункта 2 статьи 48, статьей 45 и подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 того же Федерального закона не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности и предполагают, что противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 названного Федерального закона действий, непосредственно направленных на такую агитацию, в отличие от информирования избирателей, в том числе во внешне сходной по форме с агитацией профессиональной деятельности, предусмотренной пунктом 5 его статьи 45.

2. Признать пункт 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в нем положения – по их конституционно-правовому смыслу в системе норм – не могут служить основанием для запрета представителям организаций, осу-

ществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности высказывать собственное мнение, давать комментарии за пределами отдельного информационного блока и предполагают, что только в таком информационном блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату.

3. Признать положение подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 4 и 5), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), поскольку на его основании во взаимосвязи с положением пункта 4 статьи 2 того же Федерального закона в качестве предвыборной агитации признаются любые иные помимо перечисленных в подпунктах «а», «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 статьи 48 действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

4. Конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений пункта 5 статьи 45, подпунктов «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 и подпункта «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике, а также любое иное истолкование аналогичных им положений других нормативных правовых актов.

5. Положения нормативных актов, содержащих такое же положение, какое пунктом 3 настоящего Постановления признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

6. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 45, пункта 2 статьи 46, пункта 5 статьи 48, пункта 2 статьи 49, пункта 11 статьи 50, пункта 5 статьи 52 и пункта 6 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

7. Дела граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова подлежат пересмотру в обычном порядке с учетом настоящего Постановления, если для этого нет других препятствий.

8. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

9. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Российской газете». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

*Конституционный Суд
Российской Федерации*

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

**судьи Конституционного Суда
Российской Федерации Г.А. Гаджиева**

Проголосовав за принятое постановление по существу рассматриваемого Конституционным Судом Российской Федерации вопроса, но оставшись в меньшинстве при голосовании по вопросу о включении статьи 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации в перечень конституционных норм и принципов, которым противоречит положение подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и будучи частично не согласным с мотивировкой принятого решения, излагаю свое мнение о несогласии с большинством судей.

В пункте 3 мотивировочной части Постановления содержится вывод о том, что «в целях защиты права на свободные выборы, являющиеся одной из основ конституционного строя, в том числе в целях обеспечения свободного волеизъявления избирателей, свобода выражения мнений для представителей средств массовой информации, как следует из статей 3 (часть 3), 17 (часть 3), 29 (часть 5), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может быть ограничена федеральным законом».

В качестве одного из принципов, образующих основы конституционного строя, нами рассматриваются не свободные выборы, а принцип народовластия, предполагающий, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Положения о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, и о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (части 2 и 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации), являются важнейшими гарантиями принципа народовластия.

В части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации федеральному законодателю предоставляется возможность вводить путем принятия закона ограничения прав и свобод человека и гражданина, но только в той мере, в какой это необходимо в целях 1) защиты основ конституционного строя, 2) нравственности, 3) здоровья, 4) прав и законных интересов других лиц, 5) обеспечения обороны страны и 6) безопасности государства.

Все ли эти шесть целей могут приниматься во внимание для обоснования необходимости ограничения конституционного права распространять информацию? Или же допустимо иное истолкование части 3 статьи 55, которое исходит из местоположения данной статьи в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации? Эта статья завершает перечень прав и свобод, и поэтому предусмотренный ею порядок и режим законодательных ограничений носит универсальный характер. В ней содержится исчерпывающий перечень тех целей, которые могут оправдать введение ограничений всех прав и свобод человека и гражданина. Универсальный характер указанного перечня не означает, что любое из основных прав и свобод, гарантируемых Конституцией Российской Федерации, может быть ограничено, ориентируясь на все шесть целей, перечисленных в части 3 ее статьи 55. Что-то из этих шести целей может быть соотносимо с тем или иным основным правом,

а какие-то цели, если их иметь в виду при введении ограничений, могут привести к умалению права (часть 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации).

Специфика конституционного права свободно выражать мнения такова, что оно может быть ограничено в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и национальной безопасности. Что же касается такой цели, как защита основ конституционного строя, то возникают серьезные сомнения по поводу возможности ограничения свободы мнений для ее достижения. Основы конституционного строя – это перечень основополагающих принципов конституционного права Российской Федерации. Один из них – принцип народовластия (статья 3 Конституции Российской Федерации). Если предположить, что названный принцип из основ конституционного строя уже сам по себе достаточен для введения ограничений права на свободное выражение мнений, то тогда утрачивается равновесие между двумя равноценными основными правами – правом распространять информацию (часть 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации) и правом избирать (часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

А между тем Европейский Суд по правам человека в решении от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман против Соединенного Королевства» исходит из того, что право на свободу слова необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы, т. е. ни одно из них не обладает приоритетом. Только при таком подходе возможен поиск баланса между этими равноценными основными правами. Действие одного основного права в таком случае создает имманентные границы для другого основного права.

Ссылка на необходимость защиты принципов, образующих основы конституционного строя, в частности принципа народовластия (а не свободных выборов), не кажется мне необходимой для оправдания ограничения права на свободное выражение мнений. Принципы основ конституционного строя обычно в практике Конституционного Суда Российской Федерации используются не в правоограничительных, а в правоохранительных целях.

В качестве аргумента в пользу предлагаемого толкования нормативного содержания части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации может послужить и положение части 4 ее статьи 15, согласно которой международные договоры Российской Федерации яв-

ляются составной частью ее правовой системы. Данное конституционное положение предполагает возможность при решении вопроса о том, какие из указанных в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации шести целей могут быть использованы для введения ограничений того или иного основного права, ориентироваться на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод.

В частности, статья 10 Конвенции предполагает, что право свободно выражать свое мнение может быть ограничено законом, если это необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Поэтому: в силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в целях защиты принципов, образующих основы конституционного строя, а не любых положений, включенных в главу 1 Конституции Российской Федерации; не все шесть целей, указанных в части 3 статьи 55, могут быть использованы при введении ограничений права свободно выражать свое мнение.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

**судьи Конституционного Суда
Российской Федерации А.Л. Кононова**

Всемерно поддерживая общую тенденцию Конституционного Суда в защиту средств массовой информации и свободы слова и не подвергая сомнению данное Конституционным Судом ограничительное толкование запретов на агитацию, не могу не возразить против поиска конституционного смысла ряда абсурдных и не поддающихся разумному объяснению норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Весьма вероятно, может сложиться общее убеждение, что решение Конституционного Суда фактически дезавуирует некоторые запрещенные законом формы агитации в СМИ, поскольку требует доказывания умысла и специальной агитационной цели этих действий, – это кажется затруднительным или вообще малоосуществимым на практике. Вряд ли стоит возражать против того, что может реально способствовать ограничительному применению указанных положений, однако некоторые внутренние противоречия в логике и аргументации решения Конституционного Суда содержат скрытую угрозу, что в иной ситуации может не оказаться реальных препятствий для произвольного применения оспоренных норм, поскольку они не были признаны неконституционными и, следовательно, не устранены из текста Закона.

Прежде всего весьма сомнительным представляется утверждение, что в период избирательных кампаний происходит конфликт таких ценностей, как свобода слова, свобода выражения мнения, право на информацию, с одной стороны, и право на свободные выборы – с другой, из чего вытекает вывод о возможности ограничения одних прав и свобод во имя других. Это утверждение обосновывается ссылкой на одно из решений Европейского Суда по правам человека о том, что «при некоторых обстоятельствах» эти два права могут вступить в конфликт». Эта ссылка не только не объясняет весьма туманного и неопределенного термина «некоторые обстоятельства», но прямо противоречит утверждениям Европейского Суда в предыдущих фразах о том, что «свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга (!); по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам». Кстати, в данном конкретном деле Европейский Суд встал на защиту свободы заявителя высказать печатно свое мнение о кандидатах именно в период предвыборной кампании.

Все возможные и оправданные ограничения свободы средств массовой информации перечислены в статье 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». Трудно представить себе избирательную кампанию в качестве особой чрезвычайной ситуации, которая требовала бы иных, более широких ограничений прав и свобод. Наоборот, совершенно очевидно, что в период предвыборной кампании обостряется потребность избирателей полу-

чать и распространять любую информацию о кандидатах, партиях и избирательных блоках, высказывать собственное мнение и иметь представление об общественных предпочтениях. Печать, телевидение и другие массовые коммуникации как раз и являются здесь необходимым средством реализации права на свободу выбора, и при этом СМИ не теряют своей самостоятельной и независимой роли в обществе. Абсурдно звучит тезис об ограничении свободы слова во имя свободы выражения мнения избирателей, особенно на фоне наименования главы VII Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о гарантиях прав граждан на распространение информации.

В настоящем судебном процессе приводились многочисленные ссылки на документы Совета Европы и позиции Европейского Суда по правам человека, в которых свобода слова и независимость СМИ объявлялись одной из высших фундаментальных ценностей демократического общества и условием реализации ряда иных прав и свобод человека и гражданина. Именно поэтому подлежит предельно широкому толкованию свобода выражения мнения, допускается свободная критика и «определенная степень преувеличения и даже провокации» в СМИ, признается право СМИ высказывать политические предпочтения и более широко по сравнению с частными лицами информировать о личной жизни политических деятелей, в особенности когда речь идет о выборных представителях народа.

Весьма убедительно аргументировано решение Конституционного Суда Словацкой Республики, который в 1999 году признал неконституционным аналогичный закон об ограничении свободы СМИ в период избирательной кампании. Он указал, что «временные ограничения свободы выражения и права свободно искать, получать и распространять информацию, гарантированных Конституцией, не предусматриваются. Запрет, установленный законом, не может быть оправдан ссылкой на его временный характер. Тем самым разнообразие информации, предоставляемой СМИ, не обеспечивается, и граждане лишаются возможности получать информацию об общественных делах именно в то время, когда они испытывают в этом, вероятно, наибольшую потребность». Суд отклонил также доводы, что указанные ограничения оправданы якобы целями защиты свободного соревнования политических сил, указывая, что «демократия не является формой правления, учрежденной исключительно в интересах

политических партий. Отрицание основных прав и свобод человека в интересах политических партий равнозначно отрицанию демократии. Принцип соревнования политических сил не может применяться таким образом, который ограничивает основные права человека в противоречии с Конституцией. В демократическом обществе интересы политических партий не должны защищаться за счет нарушения прав граждан, особенно если они являются избирателями». Лучше не скажешь.

По нашему мнению, не существует убедительных оснований в пользу противопоставления свободы выражения мнения и права свободного выбора и, следовательно, в пользу каких-либо специальных ограничений деятельности СМИ в период избирательных кампаний.

Характерно, что прозвучавшие в настоящем судебном заседании обоснования необходимости исключения СМИ из субъектов предвыборной агитации связывались вовсе не с обеспечением свободы выбора, а с прагматически тривиальной проблемой борьбы с так называемым «черным пиаром», т. е. нелегальной оплатой заказных публикаций. При этом один из представителей Центризбиркома прямо заявил, что если бы существовала эффективная система контроля за оплатой агитационных публикаций, то отпала бы всякая необходимость в поиске формулировок, запрещающих те или иные формы агитации для СМИ. Представляется, что проблема учета оплаченных публикаций не может служить каким-либо основанием ограничения конституционных прав и законодатель решил ее явно негодными средствами.

Еще менее убедительна с точки зрения этих оснований другая озвученная в процессе отсылка к «конкретно-историческим обстоятельствам» избирательной кампании 1999 года, под воздействием которых писался новый закон, подразумевавшая недобросовестность некоторых СМИ и даже более конкретно – некоторых журналистов («синдром Доренко»).

В пункте 3 Постановления Конституционного Суда указывается на особые обязанности и особую ответственность представителей СМИ, необходимость соблюдения ими корпоративных норм, профессиональных правил и этических принципов. Не отрицая важность и необходимость корпоративной саморегуляции журналистской профессии, следует предостеречь, однако, от опасности юридизации этических требований и обязанностей, которая может привести к неоправданным ограничениям конституционных прав и свобод. Тем более

несерьезно обоснование таких ограничений для всех журналистов и всех СМИ отдельными фактами пусть даже самой возмутительной моральной недобросовестности.

По нашему мнению, практически все оспариваемые нормы главы VII Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не выдерживают критерия определенности, ясности и способности к однозначному истолкованию, что, как известно из многих решений Конституционного Суда, ведет к их произвольному применению, а значит, нарушению принципа равенства (статья 19 Конституции Российской Федерации), и влечет признание их неконституционными.

Прежде всего это касается самой концепции разделения деятельности СМИ в предвыборный период на информацию и агитацию, причем оба этих термина, употребляемые в Законе, не только не имеют внятного смысла и четкого различения, но и утрачивают всякую связь с конституционно значимыми понятиями права на информацию и права на выражение мнения.

Согласно общепринятому в русском языке значению, информация представляет собой любые сведения, передаваемые людьми тем или иным способом, а информирование – обмен этими сведениями. Такое же определение информации мы находим в статье 2 Закона Российской Федерации «Об информации, информатизации и защите информации» и в статье 2 Закона о СМИ. Таким образом, информация – это и факты, и оценки, и с этой точки зрения агитация есть лишь некоторая часть (вид) информации. Не совсем понятна поэтому формулировка статьи 44 Закона, согласно которой информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию. Из некоторых положений статьи 45 с учетом таких требований к информации, как объективность, достоверность и отсутствие предпочтений (оценок), вытекает предельно узкое и характерное лишь для данного Закона значение информации как сообщения только о фактах и событиях, достоверность которых может быть установлена. Запрет на высказывание каких-либо предпочтений в информационных сообщениях говорит о том, что любая оценка (предпочтение) и любое мнение по определению не может быть отнесено к информации в смысле этого закона, поскольку не поддается эмпирической проверке на достоверность (истинность).

Однако Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации» не следует даже собственным критериям, поскольку в статье 48 некоторые виды информации (подпункты «г», «д» пункта 2) прямо признаются предвыборной агитацией, пусть даже они трижды достоверны и объективны.

Рассматриваемый Закон всякую информацию, публикуемую в СМИ по поводу и в связи с выборами, делит, таким образом, на две категории – информацию о фактах, т. е. собственно информацию, и агитацию. Он не дает отдельного и исчерпывающего понятия агитации, но по смыслу данного понятия – это действия, склоняющие кого-либо сделать определенный выбор. В данном случае это публикации оценочного характера, ибо в основе выбора всегда лежит оценка, предпочтение. Поэтому Закон и запрещает публикации, выражающие предпочтение, положительное или отрицательное отношение, позитивные или негативные комментарии и т. п. Однако, как известно, суждение, выражающее оценку, и есть мнение.

Так, в Определении от 27 сентября 1995 года по жалобе гражданина А.В. Козырева Конституционный Суд отделял фактическую информацию от выражения личного мнения, взглядов и политических оценок, которые не могут быть опровергнуты в суде.

Понятия мнения и агитации совпадают по сути. В настоящем деле Конституционный Суд также указывает, что агитация является разновидностью выражения мнений, хотя в противоречии с этим в другой части мотивировки утверждает, что свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации. Любое мнение (оценка) – касается ли оно кандидатов, объединений, блоков, списков, как и избирательной кампании вообще – является агитацией, и разделить эти понятия нельзя по определению, как ни пытайся. Рискнем утверждать, что запрет на агитацию для организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по существу, является запретом на выражение мнения общественного, журналистского, любого избирателя по поводу выборов.

Представляется также, что наличие субъективной направленности на агитацию не может служить сколько-нибудь значимым критерием в попытке различить собственно агитацию и мнение по поводу и в связи с избирательной кампанией, ибо трудно предположить, что высказанное оценочное суждение не было осознанным актом предпочтения. Придание мнения публичности здесь и есть объективно целеполагание агитации.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

ции» понятие предвыборной агитации определяет через примерный перечень отдельных действий и даже «деятельности» (пункт 2 статьи 48), которые в силу подпункта «ж» пункта 7 статьи 48 превращаются в запреты для журналистов, нарушение которых влечет дисциплинарную и административную ответственность. Из всех перечисленных действий, отнесенных Законом к агитации, ясно и определенно (очевидно, поэтому он и не оспаривался) такой запрет сформулирован только в подпункте «а» – призывы голосовать за или против кандидата. И только прямые призывы можно было бы с достаточной уверенностью отнести к предвыборной агитации. Однако в качестве запрета это положение имело бы мало смысла. Богатство и многогранность языка, возможность употребления иносказаний, эвфемизмов, эзопова стиля и т. п. легко позволяет обойти даже этот четко и ясно выраженный запрет. Что же касается остальных положений того же пункта Закона, то все они носят неопределенный субъективно-оценочный, а порой и вовсе абсурдный характер. Они не только влекут произвол в правоприменении – они прежде всего не дают ясного понимания для самого субъекта, что же, собственно, разрешено, а что запрещено. Именно на это ссылались все заявители по настоящему делу.

Кто и как будет оценивать публикации или телепередачи с точки зрения агитационного компонента – выражения предпочтения, преобладания сведений или способности создания определенного отношения к кандидату? Надо сказать, что и Конституционный Суд не дал ответа на эти вопросы. В материалах дела имеется описание подобных попыток, предпринятых экспертами Центризбиркома, с буквальным просчетом количества определенных слов и выражений, анализом публицистических приемов, определением смыслового контекста и даже общего эмоционального тона публикаций (?!). Вероятно такой способ определения противоправности возможен, но он – против всех принципов юридической ответственности: запрет должен быть очевиден для всех до его нарушения.

Представляется малообоснованным и безусловное отнесение к агитации любых прогнозов по поводу выборов, поскольку они включают «описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата». Малопонятно, почему информация о непрофессиональной деятельности кандидата является агитацией, а как раз то, что наиболее важно и интересно для выбора избирателя – сведения о его профессиональной деятельности, как вытекает из смысла этой нор-

мы, агитацией не признается. Совершенно недопустимо, и тут мы солидарны с решением Конституционного Суда, включать в состав подобных деяний последствия в виде оценки побудительного эффекта агитации для избирателей (каких? скольких?), ибо никаких объективных правовых критериев оценки связи между конкретной публикацией и вызванным ею эффектом в виде создания определенного отношения к кандидату или возникновением побуждения голосовать за него не существует.

Характерно признание в судебном заседании одного из разработчиков Закона о том, что многолетние попытки определить исчерпывающий перечень агитационных действий оказались бесплодны, что свидетельствует о принципиальной невозможности ограничить само понятие.

К сожалению, и Постановление Конституционного Суда не внесло ясности в проблему. Его решение фактически не затронуло ущербный перечень запрещенных для СМИ видов агитационной деятельности, исключив из него лишь «иные действия», не перечисленные в перечне. Все отмеченные дефекты норм продолжают существовать и признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, с чем категорически согласиться нельзя. В аргументации воспринята порочная логика законодателя, приводящая к неразрешимым противоречиям в попытке разграничить понятия информации, агитации в соотношении с конституционными правами и свободами.

Предложенный Конституционным Судом критерий определения агитации по наличию прямого умысла и специальной (?) агитационной цели по сути не добавляет ничего нового, поскольку намерение и цель уже обозначены в тексте закона как необходимые признаки правонарушения. По нашему мнению, эти критерии на практике не могут дать эффективной гарантии от произвола правоприменителя и отграничить агитацию от оценочного мнения. При безусловном отрицании последствий агитационного эффекта – возникновения реального побуждения избирателя, склонения его к выбору – агитация с точки зрения законодателя и подтвержденного Конституционным Судом толкования представляет формальное нарушение запретов, перечисленных в статье 48 и еще более усиленных положениями статьи 45 Закона. Отсюда – при желании – агитацией может быть обоснованно представлен факт публикации любого оценочного суждения или нарушения правил подачи информации, связанные с избирательной кампанией. При необязательности и невозможности доказать, как это

повлияло на выбор избирателя, цель здесь обнаруживается, объективируется в самом действии – очевидном намерении довести свои оценки (предпочтения) до неограниченного круга лиц. Иными словами, для обнаружения противоправности на практике достаточно сознательного нарушения формального запрета. Конституционный Суд также не предполагает искать намерение и цели в головах правонарушителей, подтверждая, что «наличие либо отсутствие агитационной цели подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации». При этом положение крайне усугубляется тем, что правонарушение «обнаруживается» только после его оценки как такового компетентными органами и субъект правонарушения находится под постоянной угрозой от произвола этой оценки, от политической конъюнктуры и усмотрения властей, что фактически ставит под сомнение принципы независимости средств массовой информации, конституционные права и свободы граждан.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

**судьи Конституционного Суда
Российской Федерации В.Г. Ярославцева**

Постановлением от 30 октября 2003 года Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пункта 5 статьи 45, подпунктов «б» – «е» пункта 2 статьи 48, подпункта «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Полагая, что названным Федеральным законом нарушаются конституционное право народа, граждан и средств массовой информации Российской Федерации на свободу слова и свободные выборы, считаю необходимым высказать особое мнение по данному делу.

1. Согласно Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, часть 3). В связи с этим граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными

в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2).

Реализация выборов как свободных возможна лишь при свободном волеизъявлении граждан, что достигается возможностью варианта выбора и возможностью беспрепятственного выражения своих предпочтений посредством свободного выражения своего мнения в отношении определенного кандидата, избирательного объединения.

Осуществление свободного волеизъявления граждан при решении вопроса о предпочтении обусловлено в демократическом правовом государстве (каковым, по крайней мере исходя из буквального смысла статьи 1 Конституции Российской Федерации, является Российская Федерация) свободой доступа к информации. Так, согласно статье 29 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется свобода мысли и слова (часть 1); никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (часть 3); каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (часть 4); гарантируется свобода массовой информации, цензура запрещается (часть 5). Данные положения закреплены и в пункте 1 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому «каждый имеет право на свободу выражать свое мнение, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных органов независимо от государственных границ». Кроме того, из статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции усматривается, что свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти.

Осознавая всю значимость понимания «условий обеспечения», Европейский Суд по правам человека в решении от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии» отметил, что фраза «в таких условиях, которые обеспечивают свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти», по существу, подразумевает – наряду с уже закрепленной статьей 10 Конвенции свободой выражения своего мнения – принцип равного отношения ко всем гражданам при осуществлении ими как своего права голоса, так и права выставить свою кандидатуру на выборах (§ 54).

Таким образом, к числу важнейших условий подлинно свободных выборов относится информация, обеспечивающая избирателю реальную возможность выбора одного из нескольких претендентов посредством свободного волеизъявления.

Кроме того, что особенно важно подчеркнуть, «при подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) – к средствам массовой информации и телекоммуникациям (пункт 3 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 года).

В результате каждый свободен реализовывать свое право на поиск, получение, передачу и распространение информации в любых формах и из любых источников в пределах, установленных законодательством Российской Федерации. Единственное и неоспоримое качество информации по ее содержанию – объективность и достоверность, т. е. информация должна быть заведомо не искаженная и соответствующая истине. Это требование к содержанию информации носит универсальный характер, а потому не только не находится в противоречии, а наоборот, сопутствует подлинно свободным выборам, способствуя их реализации.

2. Указанные положения нашли закрепление в Федеральном законе от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Его статья 44 устанавливает, что информационное обеспечение выборов и референдумов включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Согласно его статье 45 информирование избирателей и участников референдума осуществляют, в частности, органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации (пункт 1); при этом содержание информационных материалов, размещенных в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (пункт 2); деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой

информации по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно (пункт 4).

Вместе с тем пункт 5 статьи 45 рассматриваемого Федерально-го закона содержит ограничение на свободу слова. Им устанавливается, что в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев; в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям.

Признавая соразмерность данного ограничения конституционно-значимым целям (статья 55 Конституции Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации в подтверждение своей позиции сослался и на решение Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман против Соединенного Королевства». В данном решении, в частности, отмечается, что право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Европейский Суд подчеркивает, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы. Оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга. По этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам. Тем не менее при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступать в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимыми, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые были бы неприемлемы в обычных условиях. Их цель – обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти.

Выражая свою позицию, Европейский Суд вместе с тем ясно и недвусмысленно дал понять, что только «при некоторых обстоятельствах» возможен конфликт этих прав, а в «обычных условиях» ограничения свободы слова «неприемлемы». Иными словами, именно

эти «некоторые обстоятельства», при которых возможно ограничение свободы слова, должны быть предметом рассмотрения суда в конкретном деле. Рассматривая указанное дело по существу, Европейский Суд не установил наличие этих «некоторых обстоятельств», позволяющих ограничить свободу слова, и удовлетворил жалобу госпожи Боуман, признав нарушение статьи 10 Конвенции, поскольку было несоразмерно ограничено право заявительницы на распространение информации с целью побуждения избирателей голосовать за кандидатов, выступающих против абортот.

Следовательно, в отсутствие какой бы то ни было неотложной общественной потребности в период, предшествующий выборам, разрешается распространять всякого рода мнения и информацию свободно, в том числе ту информацию, в которой может отдаваться предпочтение какому-либо из кандидатов. Кроме того, следует отметить, что информация – уже в силу своей объективности и достоверности – побуждает граждан посредством свободного волеизъявления к принятию решения голосовать за или против того или иного кандидата даже и вопреки заявленному в информации предпочтению.

С учетом изложенного положения пункта 5 статьи 45 содержат несоразмерные ограничения закрепленных статьей 29 Конституции Российской Федерации прав, поскольку граждане, в частности, лишаются возможности распространить имеющуюся у них информацию о кандидатах и своих предпочтениях в средствах массовой информации, которые, в свою очередь, лишены возможности обеспечить конституционные права граждан на распространение и на получение информации ввиду прямого запрета, установленного этой нормой. Тем самым средства массовой информации не могут выполнить свое предназначение в обществе, так как лишены права на свободу выражения своего мнения, включающего свободу искать, получать, передавать, публиковать и распространять информацию и идеи (статьи 2 и 3 Резолюции 428 (1970) Парламентской Ассамблеи Совета Европы относительно Декларации о средствах массовой информации и права человека от 23 января 1970 года).

Таким образом, положения пункта 5 статьи 45 Закона не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (часть 2) и 55 (части 2 и 3).

3. В системной связи с пунктом 5 статьи 45 рассматриваемого Федерального закона находятся и положения пункта 4 его статьи 2, а также пункта 2 и подпункта «ж» пункта 7 статьи 48.

Так, пункт 4 статьи 2 определяет понятие предвыборной агитации как «деятельности, осуществляемой в период избирательной кампании и имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)».

В соответствии со статьей 48 предвыборной агитацией считается:

- а) призыв голосовать за или против кандидата (партию);
- б) выражение предпочтения кому-либо из кандидатов, в частности, указание на то, за кого будет голосовать избиратель;
- в) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (партии);
- г) распространение информации с преобладанием сведений о каких-либо кандидатах или партиях в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
- д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной сферой;
- е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату (партии);
- ж) иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за или против кандидатов (партий) либо против всех.

Анализ указанных положений показывает, что вне зависимости от введенного законодателем термина «предвыборная агитация» мы имеем дело с распространением именно информации – достоверной и объективной – с выражением предпочтений в отношении тех или иных кандидатов, избирательных блоков, партий, которая необходима для свободного волеизъявления избирателей. В то же время особенно странным является положение подпункта «д» пункта 2 статьи 48, которое существенно ограничивает даже право избирателей на получение достоверной, объективной и всесторонней информации о кандидатах, ведь совершенно очевидно, что для формирования целостного представления о кандидате избирателю необходимо располагать сведениями не только о его текущей служебной деятельности, но и о том, где и как он учился, где и как он работал раньше, из какой он семьи, каковы его жизненные взгляды и т.п. В данном случае налицо противоречие с частью 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации, а в сочетании с подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 рассматриваемого Федерального закона – также с частью 5 статьи 29 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, следует иметь в виду, что любые действия СМИ по распространению информации об участниках избирательного процесса могут быть отнесены к предвыборной агитации (пункт 2 статьи 48) и запрещены в соответствии с положением подпункта «ж» пункта 7 статьи 48. Таким образом, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на средства массовой информации налагается ничем не обоснованный запрет на право распространять информацию о тех или иных кандидатах, тем более что при этом в нем надлежащим образом не раскрыты следующие критерии: «деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей», «действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за или против». Кроме того, агитацией признаются «иные действия, имеющие цель побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов». Как точно трактовать «иные» действия и как точно узнать цель этих действий суду или избирательным комиссиям, данный Федеральный закон не поясняет. Тем самым имеет место неопределенность в понимании указанных положений, что прямо противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации.

В связи с этим следует подчеркнуть, что совокупность положений, указанных в подпунктах «а» – «ж» пункта 2 статьи 48 рассматриваемого Федерального закона, по своей сути представляет собой «выражение предпочтения», которое является не чем иным, как разновидностью выражения мнения, основанного на объективной и достоверной информации.

Данная правовая позиция корреспондирует и решению Европейского Суда по правам человека от 26 апреля 1979 года по делу «САНДИ ТАЙМС» против Соединенного Королевства», в котором подчеркивается, что защита свободы выражения политических мнений и прессы должна пользоваться приоритетом: «На средствах массовой информации лежит обязанность распространять информацию и идеи, касающиеся ... сфер деятельности, представляющих общественный интерес. Этой функции средств массовой информации сопутствует право общественности получать информацию». И, таким образом, запрет на выражение предпочтения является и ограничением свободы выражения мнения, что противоречит Конституции Российской Федерации.

Изложенное позволяет сделать вывод, что положения подпунктов «б» – «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (часть 3) и 55 (части 2 и 3).

Пройдет время, и мы поймем всю мудрость фразы: «Свобода печати обеспечивает свободу народа» (Хартия свободы печати. Лондон, 16 января 1987 года).

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 18 декабря 2003 г. № 471-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сулейманова Сулеймана Омаровича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 2 Закона Тверской области «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе заместителя Председателя В.Г. Стрекозова, судей М.В. Баглая, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданина С.О. Сулейманова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Решением судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда от 3 марта 2003 года было отказано в удовлетворении заявления гражданина С.О. Сулейманова о признании недействующей части второй статьи 2 Закона Тверской области «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области» в части указания на возможность выборов старост сельских населенных пунктов на собраниях (сходах) граждан.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.О. Сулейманов оспаривает конституционность положения части второй статьи 2 Закона Тверской области «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области», согласно которому к компетенции собраний (сходов) граждан может быть отнесено избрание старост и комитетов общественного самоуправления населения. По мнению заявителя, данное положение нарушает его конституционное право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления и противоречит статьям 32 (часть 2), 130 и 131 Конституции Российской Федерации, поскольку предусматривает избрание старост не на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в порядке части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» ранее уведомлял заявителя о том, что его жалоба не соответствует требованиям названного Закона.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные гражданином С.О. Сулеймановым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

В соответствии со статьей 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Согласно статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Из названных конституционных положений вытекает обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований, иные же органы и должностные лица местного самоуправления (как и органы территориального общественного самоуправления) образуются в соответствии с уставами муниципальных образований.

Оспариваемое положение Закона Тверской области «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области», предусматривая возможность отнесения к компетенции собраний (сходов) граждан избрание старост, являющихся представителями территориального общественного самоуправления как самоорганизации граждан по месту их жительства, не носит императивного характера, оставляя

выбор варианта регулирования данного вопроса в уставах муниципальных образований на усмотрение самих местных сообществ. Тем самым подтверждается самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий и право на осуществление гражданами местного самоуправления, что вытекает из требований статей 12, 130 и 131 Конституции Российской Федерации.

3. Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» основанием к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации нормативные положения, оспариваемые в обращении.

Поскольку в данном случае такая неопределенность отсутствует, жалоба С.О. Сулейманова не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сулейманова Сулеймана Омаровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Заместитель Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Г. Стрекозов

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 18 декабря 2003 г. № 483-О

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Шакировой Натальи Тимерзяновны и Шемина Сергея Павловича на нарушение их конституционных прав рядом статей Закона Пермской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Пермской области»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе заместителя Председателя В.Г. Стрекозова, судей М.В. Баглая, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию граждан Н.Т. Шакировой и С.П. Шемина вопрос о возможности принятия их жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В жалобах граждан Н.Т. Шакировой и С.П. Шемина оспаривается конституционность положений статьи 1, пунктов «а», «б», «н» статьи 11, пунктов «а», «к» статьи 12 Закона Пермской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Пермской области», касающихся основных принципов выборов и полномочий избирательных комиссий. По мнению заявителей, указанные положения нарушают их права, гарантированные статьями 19 и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в порядке части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» ранее уведомлял Н.Т. Шакирову и С.П. Шемина о том, что их жалоба не соответствует требованиям названного Закона.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные Н.Т. Шакировой и С.П. Шеминым материалы, не находит оснований для принятия их жалобы к рассмотрению.

Согласно статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункту 3 части первой статьи 3, статьям 96 и 97 Федераль-

ного конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод правомочен проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон; при этом к жалобе должна быть приложена копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения обжалуемого закона при разрешении конкретного дела.

Представленные Н.Т. Шакировой и С.П. Шеминым копии ответов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Пермской областной избирательной комиссии и прокуратуры Пермской области не являются, по смыслу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», подтверждением применения оспариваемого заявителями Закона Пермской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Пермской области» в конкретном деле.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Шакировой Натальи Тимерзяновны и Шемина Сергея Павловича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с жалоба признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Заместитель Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Г. Стрекозов

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 25 декабря 2003 г. № 457-О

об отказе в принятии к рассмотрению запросов губернатора Вологодской области, губернатора Ленинградской области, Правительства Мурманской области и обращения политсовета Мурманского регионального отделения политической партии «Единая Россия» о проверке конституционности пункта 2 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 2 статьи 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С. Эбзеева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запросов губернатора Вологодской области, губернатора Ленинградской области, Правительства Мурманской области и обращения политсовета Мурманского регионального отделения политической партии «Единая Россия»,

установил:

1. В запросах губернатора Вологодской области, губернатора Ленинградской области и Правительства Мурманской области оспаривается конституционность пункта 2 статьи 40 Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части, касающейся освобождения зарегистрированных кандидатов, замещающих государственные должности категории «А» в органах исполнительной власти, на время их участия в выборах от исполнения должностных обязанностей, и пункта 2 статьи 49 Федерального

закона от 20 декабря 2002 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающего освобождение от должностных обязанностей высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации на время их участия в выборах в качестве кандидатов. По мнению заявителей, названные положения противоречат статьям 3 (части 1 и 2), 19 (часть 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Аналогичное утверждение содержится в обращении политсовета Мурманского регионального отделения политической партии «Единая Россия», однако в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации политсовет регионального отделения политической партии не может быть признан в данном случае надлежащим заявителем, а его обращение – допустимым.

2. Оспариваемые законоположения, предусматривающие освобождение высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, зарегистрированных в качестве кандидатов на выборах, от исполнения своих должностных обязанностей на период выборов, направлены на то, чтобы использование этими лицами преимуществ своего должностного положения и возможностей влиять на процесс и итоги выборов исключалось, что, в свою очередь, обеспечивает реализацию конституционных гарантий свободы волеизъявления, права граждан на участие в демократических, свободных и периодических выборах как высшем непосредственном выражении принадлежащей народу власти, равенства избирательных прав, защиты демократических принципов и норм избирательного права, в том числе требования о равенстве прав кандидатов на выборах.

Федеральный законодатель при принятии названных законоположений – с учетом особенностей структуры как законодательных (представительных), так и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, их места в системе разделения властей, особенностей правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации – исходил из того, что, в отличие от временного (на период выборов) освобождения депутатов представительных (законодательных) органов от исполнения своих обязанностей, которое создало бы угрозу стабильности законодательной власти, временное освобождение высшего должностного лица субъекта Российской

Федерации от должностных обязанностей компенсируется деятельностью замещающего его лица. При этом функционирование самой системы исполнительной власти не нарушается. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», это не противоречит и конституционному требованию о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77, часть 2, Конституции Российской Федерации), поскольку для лица, временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, решения и указания федеральной исполнительной власти в рамках ее компетенции являются обязательными.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепляющий правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, не обязывает их приостанавливать исполнение своих полномочий в связи с регистрацией в качестве кандидатов. Однако Конституция Российской Федерации, вопреки утверждению заявителя, не ограничивает федерального законодателя в праве установить соответствующее требование, затрагивающее правовой статус этих лиц, в иных федеральных законах, что и было им осуществлено – во исполнение полномочий, закрепленных в статьях 71 (пункт «в»), 72 (пункты «б», «н» части 1), 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, в полном соответствии с ее статьями 3 (части 1 и 2), 19 (часть 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) – в оспариваемых законоположениях.

3. Основанием для принятия Конституционным Судом Российской Федерации дела к рассмотрению, согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем правовые нормы.

Поскольку в вопросе о конституционности положений пункта 2 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 2 статьи 49 Федерального закона «О выборах

депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», оспариваемых в запросах губернатора Вологодской области, губернатора Ленинградской области, Правительства Мурманской области, неопределенность отсутствует, данные запросы не могут быть приняты Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запросов губернатора Вологодской области, губернатора Ленинградской области и Правительства Мурманской области, поскольку они не отвечают требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации могут быть признаны допустимыми.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным запросам окончательно и обжалованию не подлежит.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 25 декабря 2003 г. № 458-О

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Республики Башкортостан о проверке конституционности подпунктов «а», «б», «в», «е» пункта 5 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи М.В. Баглая, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Правительства Республики Башкортостан,

установил:

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Правительство Республики Башкортостан оспаривает конституционность положений пункта 5 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которым регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, список которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, в случаях:

вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации, предусмотренным пунктом 23 статьи 38 данного Федерального закона (подпункт «а»);

использования кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, их уполномоченными представителями в целях

достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов (подпункт «б»);

использования кандидатами, руководителями избирательных объединений, избирательных блоков преимуществ должностного или служебного положения (подпункт «в»);

установления факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости или наличии гражданства иностранного государства (подпункт «е»).

В запросе утверждается, что названные нормы не соответствуют статьям 10, 18, 33, 45 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. По мнению заявителя, в результате установленного ими регулирования происходит совмещение исполнительной и судебной функций в деятельности одного органа государственной власти – суда, что приводит к чрезмерной концентрации власти и не согласуется с конституционным принципом разделения властей, поскольку кандидат, зарегистрированный по избирательному округу, избирательное объединение, избирательный блок, список которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, лишены права обратиться с заявлением об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) непосредственно в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата (список кандидатов) – при том, что выбор механизма защиты своих прав должно осуществлять само заинтересованное лицо, а оспариваемые нормы такого выбора не предоставляют. Кроме того, как считает заявитель, об отсутствии необходимости рассмотрения судом вопроса об отмене регистрации свидетельствует и тот факт, что совпадает большинство оснований для отказа в регистрации и для отмены регистрации, указанных в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (подпункты «а», «е», «з», «и», «м» пункта 23 статьи 38 и подпункты «а», «б», «в», «е» пункта 5 статьи 76).

2. Вопрос о конституционности законоположений, регулирующих основания и процедуру отмены регистрации кандидатов, определение органов, полномочных принимать соответствующие решения, уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Россий-

ской Федерации. В Постановлении от 11 июня 2002 года по делу о проверке конституционности положений статей 64, 32, 35 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положения пункта 1 статьи 64 данного Федерального закона признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой ими закрепляется сама возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидата, в том числе перед повторным голосованием.

В то же время Конституционный Суд Российской Федерации признал указанное положение не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 46 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой на его основании избирательная комиссия вправе принимать решение об отмене регистрации кандидата в качестве меры ответственности за нарушения избирательного законодательства. Необходимость разрешения подобных вопросов именно в судебном порядке связывается Конституционным Судом Российской Федерации с обеспечением гарантий прав граждан. В Постановлении указывается, что отмена регистрации, означающая прекращение кандидатом реализации прав и обязанностей, связанных со статусом зарегистрированного кандидата, затрагивает также избирательные права других граждан, тем более если речь идет об отмене регистрации кандидата, который вышел во второй тур, т. е. дальнейшее пребывание которого в статусе зарегистрированного кандидата обусловлено уже состоявшимся волеизъявлением избирателей. Поэтому в случаях, когда отмена регистрации осуществляется не в связи с реализацией кандидатом права снять свою кандидатуру или с утратой им пассивного избирательного права, а является мерой ответственности (санкцией) за нарушения избирательного законодательства по основаниям, предусмотренным федеральным законом, соответствующее решение – как требующее исследования обстоятельств и доказывания фактов, которые должны быть положены в его основу, – может быть, по смыслу статей 3, 32 и 46 Конституции Российской Федерации, принято лишь судом как органом государственной власти, осуществляющим правосудие и компетентным разрешить такой спор по существу.

Значение – при решении вопросов об отказе в регистрации кандидата в депутаты либо аннулировании уже осуществленной регистрации – судебных гарантий и процедур, направленных на защиту как пассивного, так и активного избирательного права, на обеспечение

свободных выборов и для кандидатов, и для избирателей подчеркивалось и в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации полностью применимы и при решении вопроса о конституционности оспариваемых в запросе Правительства Республики Башкортостан положений пункта 5 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Требование заявителя признать их не соответствующими Конституции Российской Федерации также в той части, в какой они лишают избирательную комиссию права осуществлять отмену регистрации кандидата (списка кандидатов) в случаях, связанных с утратой пассивного избирательного права, не может быть принято во внимание, так как согласно пункту 3 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регистрация кандидата – в случае утраты им пассивного избирательного права – аннулируется именно избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата, а из взаимосвязанных положений пункта 4 статьи 76 и пункта 23 статьи 38 названного Федерального закона следует, что избирательная комиссия аннулирует также регистрацию списка кандидатов, если число исключенных ею кандидатов из состава списка кандидатов по основаниям, предусмотренным пунктом 23 статьи 38, в том числе такого, как отсутствие у кандидата пассивного избирательного права, превышает 25 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов.

Что касается содержащегося в запросе утверждения о том, что право выбора механизма защиты своих прав в силу статьи 33 Конституции Российской Федерации должно принадлежать лицу, обращающемуся за такой защитой, то, как следует из неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции, закрепленной в статье 46 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту не предполагает возможность для

гражданина по собственному усмотрению выбирать способ и процедуру судебного оспаривания, – применительно к отдельным видам судопроизводства они определяются статьями 46–53, 118, 120, 123, 125–128 Конституции Российской Федерации, а также федеральными конституционными и федеральными законами (определения от 13 января 2000 года № 6-О, от 5 октября 2000 года № 218-О и др.).

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Правительства Республики Башкортостан, поскольку поставленные заявителем вопросы получили разрешение в ранее вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации решениях, сохраняющих свою силу.

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

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д. Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М. Данилов

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям Председателя избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова	3
Обращение к читателям Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина	4

2000 год

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2000 года № 2-О по запросу Московского областного суда о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 3 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»	7
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2000 года № 24-О по жалобе граждан Кувшинова Владимира Захаровича и Массажетова Андрея Сергеевича на нарушение их конституционных прав отдельными положениями Закона города Москвы «О выборах депутатов Московской городской Думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве»	10
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 года № 4-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой	14
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2000 года № 47-О по жалобе гражданина Кунарева Александра Александровича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» и других избирательных законов»	23

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2000 года № 50-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шалаева Вячеслава Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом «а» части второй статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	26
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2000 года № 51-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шишкина Льва Степановича на нарушение его конституционных прав Федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации»	29
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	31
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 мая 2000 года № 72-О по жалобе Общероссийской политической общественной организации «Российская Консервативная Партия Предпринимателей» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	40
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 64-О об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобой гражданина И.Н. Набиева	42
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции	

Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	43
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2000 года № 188-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Берга Олега Викторовича на нарушение его конституционных прав и свобод рядом положений Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	76
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан	80
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина	108
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2000 года № 95-О об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобой гражданина И.Н. Набиева	112
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 октября 2000 года № 201-О по жалобе граждан Добрецовой Тамары Ивановны и Проворовой Валентины Николаевны на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»	117
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 года № 234-О по делу об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений	

на нарушение конституционных прав и свобод положениями Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»	121
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 года № 236-О по запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике»	124
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»	129

2001 год

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года № 149-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ванишева Виктора Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 1 Закона Псковской области «О внесении изменения в статью 74 Закона Псковской области «О выборах Главы Администрации Псковской области»	145
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2001 года № 98-О по жалобе гражданина Ревазова Бориса Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьями 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия – Алания «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания»	148

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2001 года № 260-О по запросу Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея о проверке соответствия Конституции Российской Федерации пункта 1 статьи 76 Конституции Республики Адыгея	157
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2001 года № 241-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ю.П. Седых-Бондаренко на нарушение его конституционных прав положениями статей 4, 6, 12 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	162
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2001 года № 277-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Воронежского областного суда о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»	167
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 2001 года № 229-О по жалобе гражданина Набиева Исмагомеда Набиевича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 11 и пунктом 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления»	171
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2001 года № 216-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Республики Саха (Якутия) о проверке конституционности части второй статьи 67 Конституции Республики Саха (Якутия)	177
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2001 год № 289-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Берга Олега Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 4 статьи 61 и пунктом 7 статьи 66 Федерального закона	

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»	180
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 года № 17-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина	184

2002 год

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова	193
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря	202

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года № 2-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова	208
---	-----

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2002 года № 14-О по ходатайству Государственного Совета Республики Татарстан об официальном разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19	
--	--

и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»	221
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2002 года № 26-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	224
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2002 года № 27-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мазина Максима Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 6 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»	228
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2002 года № 39-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А.В. Жданова на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 67 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	232
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева	235
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 года № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации	

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея	251
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука	281
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 92-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	287
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 года № 9-П по делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края	292
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2002 года № 73-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Межрегионального политического общественного движения «Народное движение против воровства и коррупции» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 36 и пунктом 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях»	309
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2002 года № 74-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Гребенникова Валерия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», Федеральных законов «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального	

Собрания Российской Федерации» и Указа Президента Российской Федерации «О Председателе Правительства Российской Федерации»	312
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2002 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда	315
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 года № 12-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30 ¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»	331
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 218-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельника Сергея Мироновича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»	348
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2002 года № 246-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Жегульского Владимира Павловича и Фролова Владимира Васильевича на нарушение их конституционных прав статьёй 7 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»	350

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2002 года № 347-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положения абзаца третьего части второй статьи 39 Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления	353
--	-----

2003 год

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2003 года № 21-О по жалобе гражданина Ревазова Бориса Анатольевича на нарушение его конституционных прав Законом Республики Северная Осетия – Алания «О внесении изменения в Закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания»	356
---	-----

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 января 2003 года № 4-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Яшника Андрея Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	363
---	-----

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2003 года № 75-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карпова Игоря Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 69 Устава города Москвы, статьи 5 Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве» и части 6 статьи 2 Закона города Москвы «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы»	365
---	-----

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 года № 57-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Аринина Александра Николаевича и Миргазямова Марата Парисовича на нарушение их конституционных прав пунктом 3 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»	370
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2003 года № 110-О по ходатайству главы администрации Архангельской области об официальном разъяснении отдельных положений постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 года по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30 ¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»	373
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2003 года № 128-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вовка Михаила Федоровича на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Закона Хабаровского края «Избирательный кодекс Хабаровского края» и Гражданского процессуального кодекса РСФСР	377
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2003 года № 168-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Быкова Анатолия Петровича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта «в» пункта 3 статьи 35 Устава Красноярского края и подпункта «в» пункта 1 статьи 4 Закона Красноярского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края»	380

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2003 года № 174-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Оренбургского регионального отделения политической партии «Союз правых сил» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	383
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2003 года № 215-О по жалобе гражданина Костюченко Владимира Евгеньевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 59 Закона города Москвы от 7 июля 1999 года «О выборах депутатов Московской городской Думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного собрания в городе Москве»	388
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 2003 года № 185-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Климентьева Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 статьи 32 и пункта 1 статьи 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 2 статьи 67 Закона Нижегородской области от 4 июня 2002 года «О выборах глав местного самоуправления в Нижегородской области» и статьи 211 Гражданского процессуального кодекса РСФСР	394
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года № 10-П по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»	399

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина	411
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева	424
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 июня 2003 года № 233-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Борисова Александра Борисовича на нарушение его конституционных прав подпунктом «а» пункта 1 статьи 5 и пунктом 1 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьей 23, подпунктом «а» пункта 1 статьи 31, статьями 64 и 65 Устава Псковской области	431
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 июня 2003 года № 234-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Борисова Александра Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 30 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статей 3, 6, 13 и 39 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	433
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2003 года № 264-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Агейченкова Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктами 9 и 10 статьи 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	436
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2003 года № 272-О о прекращении производства по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	

Федерации» и ряда положений Конституции Республики Дагестан, Закона Республики Дагестан «О Конституционном Собрании» и Закона Республики Дагестан «О Государственном Совете Республики Дагестан» в связи с жалобами граждан Г.Н. Гасанова и И.Н. Набиева	438
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова	443
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева	463
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова	466
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева	474
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2003 года № 471-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сулейманова Сулеймана Омаровича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 2 Закона Тверской области «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области»	481
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2003 года № 483-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Шакировой Натальи Тимерзяновны и Шемина Сергея Павловича на нарушение их конституционных прав рядом статей Закона Пермской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Пермской области»	484
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 года № 457-О об отказе в принятии к рассмотрению запросов губернатора Вологодской области, губернатора Ленинградской области, Правительства Мурманской области и обращения политсовета Мурманского	

регионального отделения политической партии «Единая Россия» о проверке конституционности пункта 2 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 2 статьи 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	486
Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 года № 458-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Республики Башкортостан о проверке конституционности подпунктов «а», «б», «в», «е» пункта 5 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»	490

ДЛЯ ЗАМЕТОК

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РЕШЕНИЯХ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
2000–2007**

В 2-х томах. Том 1

Ответственный за выпуск
О. Б. Беляков

Корректор
Е.А. Смирнова

Подписано в печать 11.12.2008
Формат 70х100/16. Печать офсетная. Объем 32 печ. л.
Тираж 3000 экз. Заказ № 2267

Отпечатано в ОАО «Типография «Новости»
105005, Москва, ул. Фр. Энгельса, 46