

По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

Постановление · № 26-П · от 17.11.1998 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений
Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"
город Москва 17 ноября 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.М.Данилова,
судей М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, Л.М.Жарковой, В.Д.Зорькина, В.И.Олейника, В.Г.Стрекозова,
О.С.Хохряковой,

с участием представителей Саратовской областной Думы - депутата М.Я.Семенца и доктора
юридических наук В.Т.Кабышева, представителей Государственной Думы - депутатов Е.Б.Мизулиной
и В.Л.Шейниса, а также доктора юридических наук В.Б.Исакова, представителей Совета Федерации -
кандидатов юридических наук И.Б.Власенко и И.Н.Шумского, полномочного представителя
Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.М.Митюкова,
руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а"
пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84,
85, 86 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской
Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений
Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Саратовской областной Думы о проверке
конституционности статьи 5, части второй статьи 11, части шестой статьи 14, статей 17 и 18, части
третьей статьи 36, статей 37 и 38, частей второй и третьей статьи 39, статей 44, 47, 48, 50, 52, 57,
58, 59, 61, части второй статьи 62, статей 63, 64, 65 и 67 названного Федерального закона.
Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том,
соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе нормативные
положения.

Положения Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального
Собрания Российской Федерации", в том числе оспариваемые в запросе Саратовской областной
Думы, ранее уже были предметом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. 20
ноября 1995 года Конституционный Суд Российской Федерации своим определением отказал в
принятии к рассмотрению соответствующих запросов Верховного Суда Российской Федерации и
группы депутатов Государственной Думы. Запросы поступили в Конституционный Суд Российской
Федерации спустя более чем два месяца после начала избирательной кампании по выборам в
Государственную Думу, на той важной стадии избирательного процесса, когда завершились
выдвижение и регистрация кандидатов. Проведение судебного разбирательства в таких условиях
явилось бы недопустимым вмешательством в избирательный процесс и противоречило бы

предназначению и принципам деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Поскольку в настоящее время подобные обстоятельства отсутствуют, Конституционный Суд Российской Федерации признал запрос Саратовской областной Думы допустимым и принял его к рассмотрению.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Стрекозова, объяснения представителей сторон, мнения специалистов - докторов юридических наук А.И.Ковлера и Е.И.Колюшина, доктора исторических наук В.А.Никонова, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации - А.Ю.Шипицина, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации - А.А.Белкина, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - М.В.Гришиной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Саратовская областная Дума оспаривает конституционность положений статьи 5; абзаца второго статьи 5 и части второй статьи 11; части шестой статьи 14; части третьей статьи 36; части пятой статьи 37; части второй статьи 39; части третьей статьи 39; части второй статьи 62; статьи 67 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". По мнению заявителя, эти положения противоречат статьям 3, 13, 19, 32 и 55 Конституции Российской Федерации.

В числе положений, не соответствующих Конституции Российской Федерации, в запросе были названы также статьи 17 и 18, части первая, вторая, третья, четвертая и шестая статьи 37, статьи 38, 44, 47, 48, 50, 52, 57, 58, 59, 61, 63, 64 и 65 данного Федерального закона, однако никаких доводов в обоснование их неконституционности заявитель не привел. В ходе судебного заседания представители Саратовской областной Думы уточнили, что эти статьи как таковые к предмету обращения не относятся. Следовательно, они не являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу.

2. Статьей 5 рассматриваемого Федерального закона предусмотрено, что 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным (один округ - один депутат) избирательным округам на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ (абзац второй), а другие 225 депутатов - по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками (абзац третий). По мнению заявителя, данное положение нарушает равенство избирательных прав граждан и потому противоречит статьям 3, 19 и 32 Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации непосредственно не закрепляет тот или иной вид избирательной системы для выборов депутатов Государственной Думы. Предусмотрев двухпалатную структуру Федерального Собрания как представительного и законодательного органа Российской Федерации, количественный состав Государственной Думы (450 депутатов) и срок ее полномочий (4 года), Конституция Российской Федерации определила, что порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом (статья 96, часть 2). Таким законом является рассматриваемый Федеральный закон, которым, как следует из его статьи 5, установлена так называемая смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система выборов депутатов Государственной Думы.

Смешанная избирательная система существует в ряде демократических государств и в своей основе, как показывает мировой опыт, совместима с общепризнанными принципами и нормами международного права, относящимися к избирательному праву и закрепленными Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 года (статья 3 Протокола N 1 от 20 марта 1952 года) и Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 года (статья 25). Такая система соответствует предназначению выборов как высшего непосредственного выражения власти народа.

Через свободные выборы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании она позволяет отобразить разделяемые гражданами убеждения и адекватно выразить их волю о составе парламента как представительного органа государства.

Следовательно, оспариваемое положение статьи 5 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" 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).

3. Абзацем вторым статьи 5 рассматриваемого Федерального закона предусмотрено, что одномандатные избирательные округа образуются на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах Российской Федерации, число избирателей в которых меньше единой нормы представительства; согласно части второй статьи 11 на территории субъекта Российской Федерации с числом избирателей меньше единой нормы представительства образуется по одному избирательному округу. Заявитель считает, что установленное названными нормами исключение из общего правила формирования одномандатных избирательных округов нарушает принцип равенства избирательных прав и потому не соответствует статьям 19 и 32 Конституции Российской Федерации. Демократический принцип равных выборов и обязанность государства гарантировать равенство избирательных прав граждан, с одной стороны, и принципы федерализма и равноправия субъектов Федерации, с другой, могут в известной мере входить в юридическое противоречие. Как свидетельствует опыт современных федеративных государств, законодатель, с учетом особенностей территориального устройства и размещения населения, а также в целях сохранения государственного единства и стабильности конституционного строя, без которых невозможна нормальная реализация прав и свобод человека и гражданина, допускает в качестве вынужденной меры определенные отступления от общей нормы представительства, т. е. прибегает к ограничению равного избирательного права в пользу принципов федерализма. Подобного рода диспропорции в избирательной системе не могут считаться результатом произвола и злоупотреблений.

Из статей 1, 3, 5, 19 и 32 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи следует, что положение о гарантиях равенства избирательных прав граждан законодатель обязан согласовывать с принципами федерализма и равноправия субъектов Российской Федерации, относящимися к основам конституционного строя Российской Федерации.

По указанным выше причинам законодатель вынужден допускать определенные отклонения от единой нормы представительства. Так, согласно части первой статьи 11 рассматриваемого Федерального закона одномандатные округа должны отвечать следующим требованиям: равенство числа избирателей в избирательных округах в пределах одного субъекта Российской Федерации с допустимым взаимным отклонением не более 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных районах - не более 15 процентов; избирательный округ образует единую территорию: не допускается образование избирательного округа из не граничащих между собой территорий. Такого рода отклонения, как свидетельствует практика многих стран, не рассматриваются как чрезмерные. Еще более существенное отклонение от единой нормы представительства имеет место при реализации положения, содержащегося в абзаце втором статьи 5 и части второй статьи 11 рассматриваемого Федерального закона, поскольку в ряде субъектов Российской Федерации число избирателей меньше этой нормы. Указанное положение призвано гарантировать представительство в Государственной Думе субъектам Российской Федерации с малочисленным населением.

По мнению заявителя, равное представительство субъектов Российской Федерации обеспечивается конституционным порядком формирования Совета Федерации (по два представителя от каждого

субъекта Российской Федерации), и потому, на его взгляд, при выборах депутатов Государственной Думы не должно быть исключений для субъектов Российской Федерации с числом избирателей меньше единой нормы представительства.

Однако, как следует из статьи 94 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 и 5, представительным и законодательным органом Российской Федерации именно как федеративного государства является парламент в целом, т. е. Совет Федерации и Государственная Дума, полномочия которых соответствующим образом сбалансированы. Проведение же выборов в Государственную Думу на основе единой нормы представительства, без исключения, предусмотренного оспариваемым положением, привело бы к тому, что субъекты Российской Федерации с малочисленным населением не были бы представлены в этой палате парламента. В результате под вопрос были бы поставлены принцип равноправия субъектов Российской Федерации, составляющий одну из основ ее конституционного строя, а также представительный характер Государственной Думы.

Учитывая возникшие в процессе принятия рассматриваемого Федерального закона обстоятельства, в частности позицию Совета Федерации, исходя из исторически обусловленных особенностей России как федеративного государства, специфики ее территориального устройства и крайне неравномерного размещения населения в различных субъектах Российской Федерации, с тем чтобы не поставить под угрозу основы конституционного строя и его стабильность, законодатель мог в соответствии со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации предусмотреть в данном Федеральном законе норму, устанавливающую отклонения от единой нормы представительства. Положения статей 1, 5, 19, 32 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в их системной связи позволяющим законодателю сделать указанные отступления, корреспондируют общепризнанные принципы и нормы международного права, относящиеся к устройству избирательной системы и выборам на основе равного избирательного права. Так, по смыслу статей 25 (подпункт "b") и 12 (пункт 3) Международного пакта о гражданских и политических правах равное избирательное право не может быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, здоровья или нравственности населения, для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе и которые совместимы с признаваемыми в настоящих актах другими правами.

Из этих положений следует, что в целях сохранения целостности федеративного государства равное избирательное право может быть ограничено законом таким образом, чтобы гарантировать представительство субъектов федерации с малочисленным населением и тем самым обеспечить надлежащий представительный характер и легитимность федерального парламента.

Рассматривая вопрос о равном избирательном праве и допустимых отклонениях от него с точки зрения требований статьи 3 Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которой подписавшие ее государства-участники (а к ним теперь относится и Россия) обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти, Европейская комиссия по правам человека в своем решении от 8 декабря 1981 года пришла к следующему выводу. Избирательная система, гарантирующая жителям малонаселенных районов определенное представительство в парламенте за счет снижения веса голосов в густонаселенных районах, не может на этом основании рассматриваться как противоречащая статье 3 Протокола N 1, которая не устанавливает требования равного веса голосов, отдаваемых за каждого депутата.

Следовательно, законодатель с учетом исторического контекста может реализовать положения о равных выборах и равном избирательном праве, с тем чтобы в парламенте было обеспечено представительство от территориальных единиц с малочисленным населением.

Таким образом, оспариваемое положение, содержащееся в абзаце первом статьи 5 и части второй статьи 11 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", не противоречит Конституции Российской Федерации.

4. Согласно части шестой статьи 14 рассматриваемого Федерального закона в список избирателей по избирательному участку, образованному за пределами территории Российской Федерации, включаются граждане Российской Федерации, проживающие за пределами территории Российской Федерации или находящиеся в длительных заграничных командировках, при наличии у них заграничного паспорта гражданина Российской Федерации. По мнению заявителя, данная норма неправомерно ограничивает избирательные права указанной категории граждан Российской Федерации и противоречит статьям 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. При этом заявитель ссылается на статью 10 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года "О гражданстве Российской Федерации", согласно которой документами, подтверждающими гражданство Российской Федерации, являются удостоверение личности гражданина Российской Федерации или паспорт гражданина Российской Федерации, а до их получения - свидетельство о рождении или иной документ, содержащий указание на гражданство лица.

В процессе избирательной кампании по выборам в Государственную Думу в 1995 году оспариваемая норма в соответствии с разъяснениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации применялась именно во взаимосвязи с предписаниями статьи 10 Закона Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации", а потому избирательные права граждан Российской Федерации, в то время проживавших за пределами территории Российской Федерации или находившихся в длительных заграничных командировках, ею нарушены не были.

19 сентября 1997 года был принят Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", установивший, что основанием для регистрации избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или пребывания в длительных заграничных командировках, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями Российской Федерации (пункт 3 статьи 17).

В связи с принятием Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", как следует из пункта 7 его статьи 1, положение части шестой статьи 14 рассматриваемого Федерального закона не может применяться и, таким образом, на момент обращения Саратовской областной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации фактически утратило силу. С учетом указанного обстоятельства, а также исходя из того, что действием оспариваемого положения не были нарушены избирательные права граждан, производство по делу в этой части в соответствии со статьей 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" подлежит прекращению.

5. Саратовская областная Дума утверждает, что часть третья статьи 36 рассматриваемого Федерального закона, согласно которой избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвигать кандидатами в депутаты лиц, не являющихся членами входящих в них общественных объединений, не соответствует Конституции Российской Федерации.

Из статей 19 (часть 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что государство гарантирует равенство избирательных прав граждан независимо от принадлежности к общественным объединениям. По смыслу статьи 96 (часть 2) Конституции Российской Федерации, устанавливая порядок выборов в Государственную Думу, законодатель определяет и порядок выдвижения кандидатов. Наделение избирательных объединений, избирательных блоков правом выдвигать кандидатами в депутаты лиц, не являющихся членами входящих в них общественных объединений, способствует реализации права граждан избирать и быть избранными в органы

государственной власти и не нарушает Конституцию Российской Федерации.

6. Согласно части пятой статьи 37 рассматриваемого Федерального закона в федеральный список могут входить кандидаты в депутаты Государственной Думы, выдвигаемые тем же избирательным объединением, избирательным блоком в одномандатных избирательных округах. По мнению заявителя, эта норма создает двойное преимущество кандидатам, выдвинутым избирательными объединениями (блоками), перед кандидатами, выдвинутыми непосредственно избирателями, т. е. не отвечает конституционному принципу равенства избирательных прав.

Из оспариваемого положения в его взаимосвязи с частью третьей статьи 37, частью третьей статьи 36 и частями восьмой, девятой и десятой статьи 42 рассматриваемого Федерального закона следует, что одно и то же лицо (независимо от того, является ли оно членом какого-либо общественного объединения, в том числе избирательного объединения, выдвигающего данное лицо в качестве кандидата) может быть зарегистрировано кандидатом по федеральному списку кандидатов и одновременно - по одному из одномандатных избирательных округов и, таким образом, баллотироваться и по федеральному списку, и по одномандатному округу; при этом ни один гражданин не может быть зарегистрирован более чем в одном федеральном списке кандидатов, а также более чем в одном одномандатном избирательном округе; избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвигать в одном избирательном округе не более одного кандидата. Реализация права быть зарегистрированным по федеральному списку и одновременно по одномандатному округу как исходная стартовая возможность для всех граждан, связанная с особенностями смешанной избирательной системы, вместе с тем предполагает необходимость выполнения особых процедур выдвижения (в том числе сбора подписей) и регистрации. Правила этих процедур применяются равным образом ко всем лицам, претендующим быть включенными в тот или иной список кандидатов в депутаты.

Из принципа равенства не вытекает обязательность единой процедуры выдвижения кандидатов в депутаты по одномандатному и по федеральному округам. Важно, чтобы соответствующие процедуры применялись на равных основаниях ко всем гражданам. Граждане на равных основаниях при соблюдении соответствующих процедур выдвижения могут быть зарегистрированы по одномандатному округу. И любой гражданин при соблюдении соответствующей процедуры может быть зарегистрирован по федеральному округу: он может быть выдвинут избирательным объединением, избирательным блоком независимо от принадлежности к входящим в них общественным объединениям либо путем создания вместе с другими гражданами избирательного объединения может реализовать свое право на выдвижение в федеральном списке от этого объединения.

Смешанная избирательная система фактически предусматривает две самостоятельные системы получения и распределения депутатских мандатов мажоритарную и пропорциональную, с заранее установленным количеством депутатских мандатов по той и другой. Поскольку возможность баллотироваться по федеральному округу и одновременно - по одномандатному округу (т. е. одновременно по мажоритарной и по пропорциональной системе) при условии соблюдения соответствующих процедур выдвижения и регистрации обеспечивается для всех граждан на равных основаниях и поскольку при этом исключается совмещение депутатских мандатов, постольку в смешанной избирательной системе законодатель вправе допустить такую возможность.

Следовательно, часть пятая статьи 37 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" не противоречит принципам свободных и равных выборов и не нарушает Конституцию Российской Федерации.

7. Согласно статье 39 рассматриваемого Федерального закона избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, обязаны собрать в его поддержку не менее 200 тысяч подписей избирателей, и при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более семи процентов от требуемого числа подписей (часть

вторая); подписи, собранные в поддержку кандидата, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и зарегистрированного окружной избирательной комиссией, включаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в число подписей в поддержку федерального списка кандидатов, выдвинутого этим избирательным объединением, избирательным блоком (часть третья). Заявитель считает, что эти положения, как создающие преимущества для кандидатов от избирательных объединений, избирательных блоков, нарушают принцип равенства избирательных прав граждан.

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 относятся требования собрать не менее 200 тысяч подписей в поддержку федерального списка кандидатов (часть вторая статьи 39) и не менее одного процента подписей избирателей от общего числа избирателей одномандатного избирательного округа - в поддержку кандидата, выдвинутого непосредственно избирателями (часть вторая статьи 41).

Условие, закрепленное частью второй статьи 39 рассматриваемого Федерального закона, в равной мере распространяется на все избирательные объединения и блоки, на всех кандидатов в депутаты, включенных в федеральные списки. Оно не ущемляет и равноправия кандидатов от одномандатных избирательных округов. Поскольку выборы (выдвижение, регистрация, голосование, подведение итогов и распределение мандатов) осуществляются по федеральному округу и по одномандатным округам самостоятельно и притом различным образом (в первом случае конкурируют списки кандидатов, во втором случае - кандидаты в индивидуальном качестве), гарантии равенства избирательных прав (в том числе кандидатов по одномандатным округам) не нарушаются тем, что для выдвижения списка и для выдвижения кандидата требуется различное количество подписей. Следовательно, часть вторая статьи 39 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" соответствует Конституции Российской Федерации.

Положение же части третьей статьи 39 ставит в неравные условия как избирателей, так и кандидатов в депутаты. Подпись избирателя в поддержку конкретного кандидата в одномандатном избирательном округе не обязательно означает, что этот избиратель поддерживает федеральный список, в котором значится данный депутат, и потому не может автоматически, без соответствующего документального оформления, которое отражало бы его волеизъявление, включаться в число подписей в поддержку федерального списка. В противном случае неправомерно получают преимущество те избирательные объединения, которые одновременно выдвигают своих кандидатов и по одномандатным избирательным округам. Оспариваемая норма, как не учитывающая этих обстоятельств, нарушает активное и пассивное избирательное право гражданина и, следовательно, противоречит статьям 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

8. Согласно части второй статьи 62 рассматриваемого Федерального закона избирательные объединения, избирательные блоки, списки кандидатов которых получили менее пяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, из распределения депутатских мандатов по федеральному избирательному округу исключаются. По мнению заявителя, эта норма противоречит статьям 3, 19 и 32, а также статье 13 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Так называемый заградительный пункт (процентный барьер), означающий некоторое ограничение пропорциональности представительства, предусмотрен в законодательстве ряда стран со смешанной избирательной системой. Такое ограничение позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии процентного барьера, с тем чтобы

обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом.

Положением части второй статьи 62 рассматриваемого Федерального закона, устанавливающим процентный барьер, не ограничиваются избирательные права граждан и не нарушается равенство перед законом общественных объединений, предусмотренное статьей 13 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Из статей 13, 19 и 32 Конституции Российской Федерации, которым корреспондируют статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах и статья 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, следует, что равенство избирательных прав граждан, а также равенство избирательных объединений, избирательных блоков означает равенство перед законом и право на равную и эффективную защиту закона без всякой дискриминации по какому бы то ни было признаку или обстоятельству. Однако равенство применительно к избирательному праву не может означать равенство результатов, так как выборы - это возможность для избирателей определить свои предпочтения и голосовать за соответствующего кандидата или список кандидатов и, следовательно, наличие победивших и проигравших. Правила, по которым проводятся выборы, для всех избирательных объединений, избирательных блоков и для всех граждан, участвующих в выборах по федеральным спискам, одинаковы: условия избрания одинаковы для всех федеральных списков, и каждый избиратель вправе голосовать за любой федеральный список; ни одно из избирательных объединений, не собравших пяти процентов голосов, не участвует в распределении депутатских мандатов.

Такой порядок не нарушает и статью 3 Конституции Российской Федерации, поскольку он не препятствует проведению свободных выборов, т. е. обеспечению свободного волеизъявления народа на выборах в орган законодательной власти. Не искажается им и существо народного представительства. Граждане, которые не голосовали вообще или голосовали, но не за тех кандидатов, которые стали депутатами, не могут рассматриваться как лишенные своего представительства в парламенте. Из статей 3, 32, 94, 95 и 96 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи следует, все законно избранные депутаты Государственной Думы являются представителями народа и, следовательно, представителями всех граждан, которые вправе осуществлять управление делами государства через своих представителей. Кандидат, победивший на выборах на условиях, определенных законом, причем независимо от того, по какому избирательному округу, одномандатному или федеральному, он избран, становится депутатом Государственной Думы как представительного органа Российской Федерации, т. е. представителем народа в смысле статьи 3 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, Конституция Российской Федерации не исключает возможность для законодателя установить определенный процент голосов избирателей, который необходимо собрать на выборах в поддержку федерального списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, с тем чтобы избирательное объединение, избирательный блок имели право участвовать в распределении депутатских мандатов. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации в рамках своей компетенции, решая исключительно вопросы права и в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, может проверить, при каких конституционно значимых юридических условиях тот или иной барьер, установленный законодателем, является допустимым, а при каких, напротив, становится чрезмерным.

В странах с устойчивой многопартийной системой пятипроцентный барьер является средним показателем, позволяющим без искажения принципа пропорциональности выполнять те задачи, ради осуществления которых он вводится в пропорциональной и смешанной избирательных системах, и потому не рассматривается как чрезмерный. Между тем в Российской Федерации с ее

еще только складывающейся и неустойчивой многопартийной системой пятипроцентный барьер в зависимости от различных условий может выступать и как допустимый, и как чрезмерный. По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, при наличии пятипроцентного барьера на выборах в Государственную Думу в 1993 году избирательные объединения, преодолевшие этот барьер, все вместе получили 87,06 процента голосов избирателей, участвовавших в голосовании, а на выборах в 1995 году - в общей сложности 50,50 процента голосов. Столь существенное понижение количества голосов, поданных за избирательные объединения, избирательные блоки, преодолевшие пятипроцентный барьер, связано прежде всего с резко возросшим количеством объединений, участвовавших в выборах, - с 13 в 1993 году до 43 в 1995 году. Как следует из оспариваемой нормы во взаимосвязи со статьей 70 рассматриваемого Федерального закона, избирательные объединения, избирательные блоки, преодолевшие пятипроцентный барьер, получают (путем распределения между ними) не только мандаты, которые при отсутствии этого барьера они имели бы наряду со всеми объединениями, участвовавшими в выборах, пропорционально количеству поданных за них голосов, но и остальные мандаты, которые причитались бы другим объединениям в случае пропорционального распределения при отсутствии процентного барьера, т. е. в конечном счете получают все мандаты по федеральному избирательному округу. В силу этого обстоятельства и исходя из общепризнанных принципов народовластия, демократическое большинство, на основе которого, по смыслу статей 1 и 3 Конституции Российской Федерации, должна определяться воля народа, выраженная им на выборах, и наличие которого необходимо для признания легитимности органа народного представительства, каковым является Государственная Дума, в данном случае не может быть лишь относительным большинством.

Поскольку в 1995 году избирательные объединения, преодолевшие установленный барьер, получили на выборах, более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, принцип большинства не был нарушен. Следовательно, пятипроцентный барьер, предусмотренный частью второй статьи 62 рассматриваемого Федерального закона, с учетом его реализации в избирательном процессе в 1995 году, не может рассматриваться как чрезмерный.

Вместе с тем пятипроцентный барьер недопустимо использовать вопреки предназначению пропорциональных выборов. Поэтому законодатель должен стремиться к тому, чтобы при его применении была обеспечена максимально возможная реализация принципа пропорционального представительства. Во всяком случае применение пятипроцентного барьера недопустимо, если избирательные объединения, преодолевшие этот барьер, тем не менее все вместе не получают хотя бы абсолютного большинства голосов избирателей (т. е. 50 процентов плюс один голос), принявших участие в голосовании.

Кроме того, следует учесть, что, по смыслу статей 1 и 13 Конституции Российской Федерации, демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на власть. Поэтому, если пятипроцентный барьер будет преодолен лишь одним избирательным объединением, избирательным блоком, даже при условии, что за него подано большинство голосов, ему не могут быть переданы все депутатские мандаты по федеральному округу, так как это противоречило бы принципу пропорциональности выборов в условиях демократии и, следовательно, делает применение пятипроцентной оговорки недопустимым.

Для подобных случаев Федеральному Собранию надлежит определить механизм правового регулирования, позволяющий соблюсти требования, вытекающие из демократического характера основ конституционного строя Российской Федерации. Установление конкретных положений, закрепляющих такой механизм (введение "плавающего" барьера, анонсированное блокирование объединений и т. п.), является прерогативой законодателя.

Таким образом, положение части второй статьи 62 Федерального закона "О выборах депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" соответствует Конституции Российской Федерации в той мере, в какой применение установленного им пятипроцентного барьера позволяет обеспечить участие в распределении депутатских мандатов не менее чем двум избирательным объединениям, которые при этом в совокупности получают более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

9. Согласно части первой статьи 67 рассматриваемого Федерального закона в случае досрочного выбытия депутата, избранного в результате распределения депутатских мандатов между избирательными объединениями, избирательными блоками по федеральным спискам кандидатов, его мандат по постановлению Государственной Думы передается следующему за избранными кандидату из того же федерального списка. Заявитель считает, что эта норма нарушает равенство избирательных прав, ставит в неравное положение кандидатов в депутаты по одномандатному округу и кандидатов в депутаты по федеральному округу, поскольку в случае досрочного прекращения полномочий депутата в одномандатном округе депутатский мандат объявляется вакантным и назначаются новые выборы.

Различие в способах замещения вакантного мандата депутата по федеральному округу и по одномандатному округу обусловлено различием применяемых в них избирательных систем - пропорциональной и мажоритарной. На выборах по федеральному округу избиратель отдает свой голос не одному кандидату, а всему списку. Применение в одномандатном округе способа замещения вакантного мандата по федеральному округу как раз и привело бы к искажению воли избирателей, выраженной на выборах по мажоритарной системе, и к нарушению равного избирательного права. Поэтому оспариваемое положение не нарушает Конституцию Российской Федерации, в том числе гарантированное ею равное избирательное право.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положение статьи 5 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", 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, соответствующим Конституции Российской Федерации.
2. Признать содержащееся в абзаце втором статьи 5 и части второй статьи 11 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" положение об образовании избирательного округа на территории субъекта Российской Федерации с числом избирателей меньше единой нормы представительства не противоречащим Конституции Российской Федерации.
3. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности части шестой статьи 14 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" о включении в список избирателей по избирательному участку, образованному за пределами территории Российской Федерации, граждан Российской Федерации, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, при наличии у них заграничного паспорта гражданина Российской Федерации.
4. Признать положение части третьей статьи 36 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" о праве избирательного объединения, избирательного блока выдвигать кандидатами в депутаты лиц, не

являющихся членами входящих в них общественных объединений, соответствующим Конституции Российской Федерации.

5. Признать положение части пятой статьи 37 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" о том, что в федеральный список могут входить кандидаты в депутаты Государственной Думы, выдвигаемые тем же избирательным объединением, избирательным блоком в одномандатных избирательных округах, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

6. Признать положение части второй статьи 39 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", согласно которому избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, обязаны собрать в его поддержку не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более семи процентов от требуемого общего числа подписей, соответствующим Конституции Российской Федерации.

7. Признать положение части третьей статьи 39 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" о том, что подписи, собранные в поддержку кандидата, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и зарегистрированного окружной избирательной комиссией, включаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в число подписей в поддержку федерального списка кандидатов, выдвинутого этим объединением, избирательным блоком, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 2).

8. Признать положение части второй статьи 62 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", согласно которому избирательные объединения, избирательные блоки, списки кандидатов которых получили менее пяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, из распределения депутатских мандатов по федеральному избирательному округу исключаются, соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой применение пятипроцентного барьера позволяет обеспечить участие в распределении депутатских мандатов не менее чем двум избирательным объединениям, которые при этом в совокупности получают более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Федеральному Собранию следует внести в Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" дополнения, обеспечив надлежащую реализацию принципа пропорциональности при определении результатов выборов в федеральном избирательном округе, руководствуясь при этом Конституцией Российской Федерации и с учетом положений, содержащихся в абзаце первом настоящего пункта и в пункте 8 мотивировочной части настоящего Постановления.

9. Признать содержащееся в статье 67 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" положение о замещении вакантного мандата депутата, избранного по федеральному списку, соответствующим Конституции Российской Федерации.

10. 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.

11. 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 также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

Н.Т.Ведерникова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

Рассматриваемое дело возникло в связи с запросом Саратовской областной Думы, в котором она просила Конституционный Суд проверить на соответствие Конституции Российской Федерации ряд положений Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". В числе оспариваемых значатся положения, закрепленные в абзаце втором статьи 5 и части второй статьи 11 названного Закона.

Их существо заключается в следующем. Согласно абзацу второму статьи 5 предусматривается образование одномандатных избирательных округов на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, за исключением округов, образуемых в субъектах Российской Федерации, число избирателей в которых меньше единой нормы представительства, а согласно части второй статьи 11 на территории субъекта Российской Федерации с числом избирателей меньше единой нормы представительства образуется по одному избирательному округу. Настоящее особое мнение посвящено несогласию с решением Конституционного Суда Российской Федерации лишь относительно данного положения. Конституционный Суд Российской Федерации весьма обстоятельно исследовал названные положения и пришел к следующему выводу: "Признать содержащееся в абзаце втором статьи 5 и части второй статьи 11 Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" положение об образовании избирательного округа на территории субъекта Российской Федерации с числом избирателей меньше единой нормы представительства не противоречащим Конституции Российской Федерации" (пункт 2 резолютивной части).

Однако весь спектр проблемы, обозначенной в указанных статьях Закона, несмотря на отмеченную уже обстоятельность ее исследования в мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации (пункт 3), как представляется, шире и глубже, чем это нашло закрепление в только что процитированном пункте резолютивной части данного постановления. Она не сводится лишь к возможности образования избирательного округа в тех субъектах Российской Федерации, на территории которых число избирателей меньше единой нормы представительства. Наиболее острым моментом в проблеме определения размеров избирательных округов в зависимости от числа избирателей является тесно увязанный с ним вопрос об образовании и количестве избирательных округов в тех субъектах Российской Федерации, на территории которых число избирателей больше единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, но недостаточное для образования не одного, а двух избирательных округов в данном субъекте Российской Федерации.

Возникают и другие вопросы. Если есть единая норма представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, то допустимо ли установление округов ниже этой нормы и каков предел различия применительно к количеству избирателей между избирательными округами не внутри одного субъекта Российской Федерации, а в целом на всей территории России относительно всего ее избирательного корпуса как единого электората? К чему на практике при образовании избирательных округов приводят отступления от единой нормы представительства?

Методика определения единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ описывается в том же абзаце втором статьи 5 рассматриваемого Закона, и устанавливается она путем деления общего числа избирателей в Российской Федерации на 225 одномандатных округов. В количественном отношении это составляет 466 тысяч избирателей. В соответствии с этой нормой Центральная избирательная комиссия (ЦИК) Российской Федерации образует избирательные округа. Все было бы ясно и четко, если бы ЦИК Российской Федерации при построении схемы избирательных округов не обязан был руководствоваться и частью второй статьи 11 этого же Закона, предписывающей, что "на территории субъекта Российской Федерации с числом избирателей меньше единой нормы представительства образуется по одному избирательному округу". Таковых на территории Российской Федерации оказалось по крайней мере 24 субъекта Российской Федерации, в том числе с числом избирателей в округе менее 100 тысяч человек - 7 округов; с числом избирателей от 100 до 200 тысяч человек - 7 округов; с числом избирателей от 200 до 300 тысяч человек - 3 округа и с числом избирателей от 300 до 400 тысяч человек - 7 округов (см. Выборы депутатов Государственной Думы 1995. Электоральная статистика. Сборник ЦИК РФ. Изд-во "Весь Мир", 1996. С. 21).

Приведенная в названном официальном издании ЦИК Российской Федерации таблица распределения избирательных округов по числу избирателей в 1995 году, т. е. накануне последних выборов в Государственную Думу, не исключает также, что в рубрику "число избирателей от 400 до 500 тысяч человек" могут попасть округа, также не "дотягивающие" до единой нормы представительства. И, таким образом, число избирательных округов, в которых количество избирателей менее единой нормы представительства, скорее всего, окажется даже большим, нежели 24.

Одновременно тот же источник сообщает, что "на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 1995 году по сравнению с предыдущими выборами количество избирательных округов сократилось на один в Республике Коми, Курганской и Томской областях, и увеличилось на один в Ленинградской, Московской и Ростовской областях".

При анализе этой информации оказалось нетрудным установить, что в тех субъектах Российской Федерации, где число округов было уменьшено, оставшиеся округа по численности избирателей далеко превышают единую норму представительства на одномандатный избирательный округ. Так, при единой норме представительства 466 тысяч избирателей в Томской области единственный избирательный округ насчитывает 709944 избирателя, в Курганской области - 764856 избирателей, а в Республике Коми - 768404 избирателя. Иными словами, уменьшение числа избирательных округов привело к тому, что "цена голоса" (вес голоса) избирателя в названных субъектах Российской Федерации стала неизмеримо "дешевле", нежели "цена голоса" избирателя в любом другом избирательном округе.

Еще более разительной представляется картина при сравнении количества избирателей в избирательных округах названных субъектов Российской Федерации с числом избирателей в субъектах Российской Федерации с малочисленным населением, но тем не менее имеющих право, согласно части второй статьи 11 рассматриваемого Закона, иметь в границах своей территории также один избирательный округ. Таких субъектов Российской Федерации, где число избирателей явно менее единой нормы представительства, как уже отмечалось ранее, насчитывается по крайней мере 24. Например, число избирателей Эвенкийского автономного округа - 12364, а число избирателей Томской области - 709944. Простой подсчет показывает, что "цена голоса" избирателя в Томской области в 57 раз "дешевле" цены голоса избирателя в Эвенкийском автономном округе.

Применительно же к двум другим субъектам Российской Федерации - Курганской области и Республике Коми, в которых также было уменьшено число избирательных округов, указанное различие еще больше - в 62 раза. Вряд ли можно считать такие численные различия при образовании избирательных округов в различных субъектах Российской Федерации относительно единого электората страны нечрезмерными, а следовательно, допустимыми и справедливыми.

Представляется, что при таком положении вряд ли можно говорить о соблюдении равенства избирательных прав граждан как одном из основополагающих конституционных принципов всякой демократической избирательной системы. Нарушается при этом и принцип равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5 Конституции Российской Федерации), составляющий одну из основ ее конституционного строя, поскольку при реализации равноправия субъектов Российской Федерации в избирательном процессе на практике в различных субъектах Российской Федерации "цена голоса" (вес голоса) избирателя оказывается различной, что, как следствие, ведет к неравенству прав человека и гражданина в важнейшей политической сфере - избирательном праве. Основой равноправия субъектов Российской Федерации является равенство в правах и свободах как населяющих их народов в целом, так и равенство в правах каждого отдельного гражданина. Согласно же Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства (статья 2).

Таким образом, положения рассматриваемого Закона вступают в противоречие с двумя конституционными принципами, равно получившими закрепление и в ряде международно-правовых актов, - равенства избирательных прав граждан и равноправия субъектов Российской Федерации, и потому не могут быть признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации. Во всяком случае Конституционному Суду следовало бы, как минимум, в своем постановлении предписать законодателю продолжить поиски более справедливого решения относительно положения, содержащегося в абзаце первом статьи 5 и части второй статьи 11 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Признав же его не противоречащим Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд закрепил существующее положение и тем самым как бы еще более углубил его несоответствие ряду конституционных принципов.

Конституционный Суд в качестве одного из весомых аргументов в пользу своего вывода исходил также из того, что представительным и законодательным органом Российской Федерации является парламент в целом, т. е. Совет Федерации и Государственная Дума, "полномочия которых соответствующим образом сбалансированы". Однако применительно к рассматриваемому положению ключевым является не вопрос о полномочиях палат Федерального Собрания, а "порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы", который "устанавливается федеральным законом" (часть 2 статьи 96 Конституции Российской Федерации). Порядок же формирования Совета Федерации и порядок избрания депутатов Государственной Думы, как известно, весьма существенно различаются. Именно исходя из федеративной природы Российского государства и равноправия его субъектов, которое не зависит от численности проживающего на территории того или иного субъекта Российской Федерации населения (избирателей), определен порядок формирования верхней палаты парламента - Совета Федерации, существо которого заключается в том, что "в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти" (часть 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации). Избрание же депутатов нижней палаты парламента Государственной Думы строится на иных основах, а именно на равном представительстве каждого депутата, избранного по одномандатному округу от равного числа избирателей Российской Федерации в целом, что призвана обеспечить закрепленная в Законе единая норма представительства избирателей на одномандатный избирательный округ. При существующем же положении эта единица - своеобразный критерий определения границ избирательных округов - в десятках случаев просто "не работает", не применяется, подменяется другим положением, закрепленным в этом же Законе и вытекающим из обязательности образования избирательного округа на территории всякого субъекта Российской Федерации, включая и те, в которых число избирателей в десятки раз меньше единой нормы представительства. Наличие этих

двух положений - единой нормы представительства и обязательности образования избирательного округа на территории субъекта Российской Федерации с числом избирателей менее такой нормы - свидетельствует о внутреннем противоречии названных положений в одном федеральном законе, мимо чего, по моему мнению, Конституционный Суд не мог пройти и имел все основания обратить на данное обстоятельство внимание законодателя в форме предписания о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Из изложенного следует, что при подходе к рассмотрению положения, закрепленного в абзаце втором статьи 5 и части второй статьи 11 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", который высказан в настоящем особом мнении, у Конституционного Суда Российской Федерации не было бы оснований признавать их не противоречащими Конституции Российской Федерации. Естественно, что я голосовал против вывода Суда по данному пункту резолютивной части его Постановления.
