

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 4-3 статьи 89 Закона Ярославской области "О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области"

Определение · № 218-О · от 04.02.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 4-3 статьи 89 Закона Ярославской области

"О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области"

город Санкт-Петербург 4 февраля 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина А.А.Симона,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.А.Симон оспаривает конституционность пункта 4-3 статьи 89 Закона Ярославской области от 2 июня 2003 года N 27-з "О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области" (в первоначальной редакции), согласно которому, если после передачи депутатских мандатов зарегистрированным кандидатам, включенным в общую часть списка кандидатов, остаются депутатские мандаты, причитающиеся данному единому списку кандидатов, указанные мандаты передаются по одному мандату последовательно территориальным группам, размещенным в порядке убывания процентного отношения количества голосов, отданных за данный список кандидатов на территории, соответствующей каждой территориальной группе списка кандидатов, к общему количеству действительных бюллетеней на соответствующей территории; при равенстве указанных долей преимущество отдается той территориальной группе кандидатов, за которую было подано большее число голосов избирателей.

Как следует из представленных материалов, А.А.Симон, принимавший участие в выборах по единому избирательному округу депутатов муниципалитета города Ярославля шестого созыва, был включен в список кандидатов, выдвинутых местным отделением политической партии "Патриоты России", под номером 1 в составе территориальной группы N 19. Данная территориальная группа набрала на выборах 746 голосов избирателей, что составило 9,12 процентов от общего количества действительных бюллетеней на соответствующей территории.

При распределении депутатских мандатов мандаты были отданы территориальной группе N 10, набравшей 1028 голосов избирателей (что составило 16,32 процентов от общего количества бюллетеней), а также территориальной группе N 12, которая, хотя и набрала меньше голосов, чем территориальная группа N 19 (652 голоса), тем не менее получила в сравнении с ней больший процент голосов избирателей - 12,65 процентов. Впоследствии кандидат из территориальной группы N 10 отказался от своего мандата, и он был передан территориальной группе N 14, которая также набрала меньше голосов, чем территориальная группа N 19 (664 голоса), но в процентном отношении от общего количества действительных бюллетеней на своей территории получила больше (10,96 процентов).

Решением Ярославского областного суда от 13 ноября 2012 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2013 года, было отказано в удовлетворении заявления А.А.Симона о признании пункта 4-3 статьи 89 Закона Ярославской области "О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области" противоречащим пункту 4 статьи 70 Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", в силу которого закон (за исключением случая, указанного в пункте 1 статьи 71 данного Федерального закона) не может содержать нормы, допускающие возможность признания неизбранным кандидата, получившего наибольшее число голосов избирателей, в случае, если выборы признаны состоявшимися и действительными. Суды исходили из того, что оспариваемое законоположение не содержит норм, регулирующих вопросы избрания (или неизбрания) кандидатов, получивших наибольшее число голосов избирателей, а устанавливает методику распределения депутатских мандатов внутри единого списка кандидатов, в связи с чем оно не может рассматриваться как противоречащее пункту 4 статьи 70 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", регулирующему иные отношения. При этом судами было установлено, что сама по себе предусмотренная Законом Ярославской области "О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области" методика распределения депутатских мандатов права и законные интересы избирателей не нарушает.

А.А.Симон обратился в Кировский районный суд города Ярославля с иском к избирательной комиссии города Ярославля и к Ярославскому региональному и местному отделениям политической партии "Патриоты России" о признании за ним права на мандат депутата муниципалитета города Ярославля шестого созыва. Решением от 17 мая 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Ярославского областного суда от 8 июля 2013 года, в удовлетворении его требований было отказано.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение, предусматривающее в качестве критерия распределения депутатских мандатов между территориальными группами единого списка кандидатов процентное отношение количества голосов, отданных за данный список кандидатов на территории, соответствующей каждой территориальной группе списка кандидатов, к общему количеству действительных бюллетеней на соответствующей территории и не исключающее тем самым возникновение ситуаций, при которых территориальная группа, получившая наибольшее по сравнению с другими территориальными группами количество голосов избирателей, не будет допущена к распределению мандатов, противоречит статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, следуя цели утверждения демократических основ российской государственности, признает носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть

непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (преамбула; статья 3, части 1 и 2), и закрепляет право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32, часть 1), в том числе право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2). Одновременно Конституция Российской Федерации предусматривает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статьи 12 и 130). По смыслу приведенных конституционных положений, избирательные права граждан, опосредующие их участие в осуществлении народом своей власти, составляют неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина и служат одним из необходимых средств организации местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению, а правовое регулирование избирательных прав должно обеспечивать на основе соблюдения принципа юридического равенства адекватное выражение и наиболее полный учет воли населения муниципального образования, результатом чего являются итоги выборов и формирование на их основе органов муниципальной власти.

Конституция Российской Федерации, рассматривая выборы в качестве одной из высших форм непосредственного осуществления народовластия, в том числе на уровне местного самоуправления, и предусматривая обязательность наличия выборных органов в организационной структуре муниципальной власти (статья 3, часть 3; статья 130, часть 2), вместе с тем прямо не устанавливает конкретный вид избирательной системы, применяемой при проведении муниципальных выборов, и не предопределяет использование какого-либо конкретного способа распределения депутатских мандатов по итогам выборов в представительные органы муниципальных образований. Разрешение этих вопросов осуществляется в рамках достаточно широкой свободы усмотрения законодателем, призванным устанавливать - в целях обеспечения эффективных гарантий организации и проведения свободных демократических выборов на уровне местного самоуправления - порядок и условия реализации гражданами их права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, включая определение видов подлежащих применению избирательных систем, и на основе конституционного разграничения полномочий в этой сфере между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 71, пункт "в"; статья 72, пункты "б", "н" части 1; статья 76, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Так, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов определяются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации; законом субъекта Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом и другими федеральными законами устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов и в рамках которых регламентируются в том числе условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов; в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании (часть 3 статьи 23). Действующее федеральное правовое регулирование муниципальных выборов, обеспечивая

реализацию федеративных начал избирательной системы в Российской Федерации, непосредственно не определяет порядок признания избранным кандидата на выборную должность в орган местного самоуправления, равно как и правила распределения мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов на выборах в представительные органы муниципальных образований, - установление таких правил относится к полномочиям субъектов Российской Федерации, при реализации которых они должны исходить из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, предусматривающей, что законодатель субъекта Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должен - с учетом особенностей соответствующего предмета правового регулирования - предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан и во всяком случае не вправе снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (Постановление от 11 марта 2008 года N 4-П, Определение от 17 июня 2008 года N 436-О-О). К вопросам, разрешаемым на уровне субъекта Российской Федерации, относится и установление порядка (методики) распределения депутатских мандатов внутри списка кандидатов на выборах в представительные органы муниципальных образований, если часть депутатских мандатов или все мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

3. Согласно Закону Ярославской области "О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области" выборы депутатов представительного органа местного самоуправления муниципального образования проводятся по единому избирательному округу (одновременно с выборами депутатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам); при этом не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (абзац третий пункта 3 статьи 4).

Единый список кандидатов, согласно статье 46 данного Закона, состоит из общей и территориальной частей, однако на выборах в представительные органы муниципальных образований с образованием одномандатных округов общая часть единого списка не формируется; территориальная часть единого списка должна быть разбита на территориальные группы кандидатов, соответствующие территориям и номерам одномандатных избирательных округов; число территориальных групп должно соответствовать числу образованных одномандатных избирательных округов по соответствующему избирательному округу; в каждую территориальную группу кандидатов включается не более пяти кандидатов (пункт 1-1).

Предусмотренное законодателем Ярославской области образование в рамках единых списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления территориальных групп, соответствующих одномандатным избирательным округам, направлено на формирование устойчивых связей между избирателями и депутатами, избираемыми по пропорциональной избирательной системе, и индивидуализацию ответственности выборных лиц местного самоуправления за исполнение взятых перед населением публично-правовых обязательств, что соотносится с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти.

При оценке порядка распределения депутатских мандатов внутри единого списка кандидатов между входящими в его состав территориальными группами и сопоставлении различных методик следует принимать во внимание, что распределение мандатов должно производиться как итог конкурентного взаимодействия территориальных групп, относящихся к единым спискам кандидатов,

выдвинутым различными политическими партиями, с учетом реально выраженных посредством голосования предпочтений местных жителей и, соответственно, положенных в основу создания территориальных групп критериев определения их пространственного охвата и с соблюдением конституционных принципов равенства и справедливости, а также требований формальной определенности норм, устанавливающих соответствующий порядок (методику) в увязке с результатами волеизъявления избирателей.

Оспариваемая заявителем методика распределения депутатских мандатов внутри единого списка кандидатов предусматривает - как для случаев, когда после перехода депутатских мандатов к зарегистрированным кандидатам, включенным в общую часть списка кандидатов, в порядке очередности их размещения в указанном списке, остаются депутатские мандаты, причитающиеся данному единому списку кандидатов, так и для случаев, когда общая часть единого списка кандидатов не формируется (что и имело место на состоявшихся с участием заявителя выборах депутатов муниципалитета города Ярославля шестого созыва), - применение следующего правила: мандаты передаются по одному мандату последовательно территориальным группам, размещенным в порядке убывания процентного отношения количества голосов, отданных за данный список кандидатов на территории, соответствующей каждой территориальной группе списка кандидатов, к общему количеству действительных бюллетеней на соответствующей территории (пункт 4-3 статьи 89 Закона Ярославской области "О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области").

Положенный в основу такого правового регулирования подход отражает необходимость обеспечения обусловленной результатами волеизъявления населения очередности в переходе депутатских мандатов, определяемой на основе количественных показателей полученных территориальными группами голосов избирателей, притом что такие показатели (принимаемые в данном случае в виде определенного процентного отношения) позволяют охарактеризовать связанный с предвыборной деятельностью территориальной группы объективный уровень поддержки данной политической партии - в сравнении с другими политическими партиями - гражданами, принявшими участие в выборах в качестве избирателей.

Соответственно, порядок передачи депутатских мандатов кандидатам в составе территориальных групп (по мере убывания удельного веса достигнутого ими уровня поддержки политической партии избирателями на соответствующей территории, в том числе в зависимости от вклада территориальной группы в общий полученный политической партией на выборах итог) является достаточно определенным и не может рассматриваться как отступление от вытекающих из Конституции Российской Федерации общих начал, которыми определяется свобода усмотрения законодателя субъекта Российской Федерации при осуществлении правового регулирования распределения депутатских мандатов внутри списков кандидатов в рамках пропорциональной избирательной системы.

Он не противоречит и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 19 декабря 2013 года N 28-П. Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, распределение депутатских мандатов внутри списка кандидатов между входящими в ее состав образованными по территориальному принципу группами должно осуществляться на основании формально определенных критериев, увязывающих выбор соответствующей группы, зарегистрированному кандидату из которой передается вакантный депутатский мандат, с результатами волеизъявления избирателей. Из названного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации прямо вытекает, что возможной конкретизацией этого общего принципа является правило, согласно которому депутатские мандаты передаются территориальным группам единого списка кандидатов в порядке очередности - по мере убывания доли (процента) числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, - имея при этом в виду, что вакантный депутатский мандат передается в территориальную группу, следующую по

указанным критериям за теми территориальными группами, в которые депутатские мандаты были переданы ранее. Применение такого подхода Конституционный Суд Российской Федерации счел оправданным в рамках осуществления временного правового регулирования отношений, связанных с распределением депутатских мандатов внутри списка кандидатов на выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, - впредь до приведения законодательства Красноярского края в этой части в соответствие с названным Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации.

4. Таким образом, оспариваемые А.А.Симоном положения пункта 4-3 статьи 89 Закона Ярославской области "О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области" не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителя в указанном им аспекте, а потому его жалоба, как не отвечающая установленным статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" требованиям допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, не может быть принята им 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

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симона Александра Александровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 218-О