

По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части 9 статьи 88 и части 3 статьи 89 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

Определение · № 2253-О · от 10.10.2017 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части 9 статьи 88 и части 3 статьи 89

Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 10 октября 2017 года

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

заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса группы депутатов Государственной Думы,

у с т а н о в и л:

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации группа депутатов Государственной Думы оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации":

части 9 статьи 88, согласно которой если за один федеральный список кандидатов подано более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, а остальные федеральные списки кандидатов получили менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускается указанный федеральный список кандидатов, а также федеральный список кандидатов, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, из числа федеральных списков кандидатов, получивших менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

части 3 статьи 89, согласно которой если после первичного распределения депутатских мандатов, осуществленного в соответствии с частью 2 данной статьи, остаются нераспределенные депутатские мандаты, проводится их вторичное распределение; нераспределенные депутатские мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате деления, предусмотренного частью 2 данной статьи; при равенстве дробных частей (после запятой до шестого знака включительно) преимущество отдается тому федеральному списку кандидатов, за который подано большее число голосов избирателей.

Настаивая на признании оспариваемых законоположений не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 13, 19, 30, 32 и 55, заявители утверждают, что метод вторичного распределения мандатов путем передачи по одному федеральным спискам кандидатов, у которых больше дробная часть числа, полученного в результате деления набранных списком

голосов на первое избирательное частное, искажает принцип пропорционального распределения депутатских мандатов, поскольку для получения одного мандата каждой политической партии приходится собрать различное количество голосов; такой метод распределения мандатов содержит присущий мажоритарной составляющей избирательной системы недостаток, связанный с потерей голосов и искажением воли избирателей: кандидат, набравший больше голосов по отношению к другим кандидатам, в совокупности не получает поддержки большинства избирателей; в результате практического применения указанного метода распределения мандатов политическая партия, федеральный список кандидатов которой получил большее количество голосов избирателей, чем списки кандидатов остальных политических партий, дополнительно к количеству голосов избирателей, отданных за кандидатов, избранных по одномандатным округам, получает голоса избирателей по таким округам, которые проголосовали за кандидатов других политических партий, и в результате нарушается принцип пропорциональности распределения мандатов.

Полагая, что депутатские мандаты между списками кандидатов должны распределяться исключительно пропорционально поданным за эти списки голосам избирателей, заявители со ссылкой на опыт некоторых европейских стран (но не называя, какие именно) настаивают на том, чтобы распределение депутатских мандатов осуществлялось с учетом вычитания из определенного для каждой политической партии результата, полученного на основе голосования за соответствующий список кандидатов, числа мандатов, которые получают кандидаты, выдвинутые соответствующей политической партией по одномандатным избирательным округам.

Вместе с тем заявители полагают, что, по смыслу частей 7 - 10 статьи 88 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", дополнительные нераспределенные мандаты, оставшиеся от политических партий, федеральные списки кандидатов которых не преодолели пятипроцентный барьер, будут отданы политической партии, федеральный список кандидатов которой набрал больше всего голосов избирателей, что противоречит установленному статьей 10 данного Федерального закона принципу пропорциональности распределения депутатских мандатов, ограничивая активное и пассивное избирательные права граждан.

2. Конституция Российской Федерации предусматривает, что Российская Федерация - демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления; носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, части 1 - 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти (статья 32, части 1 и 2); государство гарантирует гражданам равенство этих конституционных прав и их реализацию в условиях политического и идеологического многообразия и многопартийности (статья 13, часть 3; статья 19, часть 2; статья 30).

Приведенным положениям Конституции Российской Федерации корреспондируют положения таких международных договоров Российской Федерации, как Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 25) и Конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), а также Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, которая, выражая стремление к утверждению и совершенствованию демократических систем представительного правления на основе максимального учета национальных и исторических традиций, исходит из того, что законодательное регулирование порядка выборов (избирательные системы) не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить

дискриминационный характер (пункт 3 статьи 1).

В соответствии с лежащими в основе конституционного строя России принципами представительной демократии, такими как народный суверенитет, многопартийность и участие граждан на равных основаниях в управлении делами государства через своих представителей, в том числе посредством их избрания, Конституция Российской Федерации предусматривает, что депутаты Государственной Думы как одной из палат Федерального Собрания - парламента Российской Федерации, являющегося представительным и законодательным органом Российской Федерации, становятся носителями государственной власти в результате свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа (статья 94; статья 95, части 1 и 5; статья 96, часть 1; статья 97). При этом Конституция Российской Федерации прямо не устанавливает конкретный вид избирательной системы, применяемой при проведении выборов депутатов Государственной Думы, и не предопределяет использование какого-либо конкретного способа распределения депутатских мандатов по итогам таких выборов, - разрешение этих вопросов в силу ее статьи 96 (часть 2) относится к исключительным прерогативам федерального законодателя, который при осуществлении соответствующего правового регулирования обладает весьма широкой дискрецией. В частности, он может отдать предпочтение либо пропорциональной, либо мажоритарной избирательной системе или воспользоваться смешанной моделью избирательной системы, основанной на том или ином сочетании соответствующих принципов, действие которых, однако, должно быть во всяком случае гармонизированным, с тем чтобы не ставилось под сомнение конституционное равноправие при формировании федерального парламента.

Конституционный Суд Российской Федерации ранее неоднократно указывал, что выбор того или иного вида избирательной системы, закрепление в законе соответствующих механизмов, средств и методов, выработка избирательных процедур осуществляются законодателем на дискреционной основе, в частности с учетом исторических и социально-политических условий, складывающихся на том или ином этапе развития страны (постановления от 17 ноября 1998 года № 26-П, от 16 июня 2006 года № 7-П, от 7 июля 2011 года № 15-П, от 15 апреля 2014 года № 11-П; определения от 20 ноября 1995 года № 77-О, от 15 ноября 2007 года № 845-О-О, от 18 декабря 2007 года № 921-О-О, от 3 июля 2014 года № 1565-О и др.). Аналогичного мнения придерживается Европейский Суд по правам человека, который, признавая за государством значительные пределы усмотрения при регулировании избирательной системы, полагает, что избирательное законодательство конкретной страны должно оцениваться в свете ее политического развития, а потому определенные детали, недопустимые в рамках одной избирательной системы, могут быть оправданными в другой, по крайней мере при условии обеспечения законодательной властью свободного волеизъявления народа (постановление от 2 марта 1987 года по делу "Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии").

В силу приведенных положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов федеральный законодатель, самостоятельно в рамках Конституции Российской Федерации устанавливая порядок выборов депутатов Государственной Думы, в частности процедуры распределения депутатских мандатов, и осуществляя тем самым правовое регулирование порядка и условий реализации гражданами Российской Федерации активного и пассивного избирательного права (статья 71, пункт "в"; статья 72, пункт "н" части 1; статья 76, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), не должен допускать искажения конституционных принципов избирательного права, отмены или умаления принадлежащих гражданам Российской Федерации прав, с тем чтобы они не утрачивали свое реальное содержание, и обязан обеспечивать формирование состава Государственной Думы на основе справедливого и равного представительства, избегая при этом - вопреки требованиям политической многопартийности и уважения к оппозиции - создания как необоснованных преференций для тех или иных политических сил, так и произвольных, не отвечающих требованию соразмерности (статья 55, часть 3,

Конституции Российской Федерации) препятствий для реализации избирательных прав граждан.

3. Принятый в порядке реализации федеральным законодателем его дискреционных полномочий Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" предусматривает формирование состава Государственной Думы на основе применения смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы, при которой 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат), а другие 225 депутатов - по федеральному избирательному округу, который включает в себя всю территорию Российской Федерации, пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы (части 2 и 3 статьи 3 и статья 13); при этом предусмотрено раздельное (независимое) определение результатов выборов по одномандатным избирательным округам и по федеральному избирательному округу и, соответственно, метод пропорционального распределения депутатских мандатов, который не обусловлен результатами выборов по одномандатным избирательным округам (статья 89 и др.).

Так, согласно части 7 статьи 87 названного Федерального закона избранным по одномандатному избирательному округу признается зарегистрированный кандидат, который получил наибольшее по сравнению с другими зарегистрированными кандидатами в данном одномандатном избирательном округе число голосов избирателей. К пропорциональному распределению депутатских мандатов в силу его статьи 88 допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании (часть 7); первичное распределение депутатских мандатов происходит на основе определения первого избирательного частного, полученного путем деления суммы голосов избирателей на 225 - число депутатских мандатов, распределяемых по федеральному избирательному округу (части 1 и 2 статьи 89), а вторичное распределение - на основе наибольших дробных остатков (часть 3 статьи 89).

Аналогичная в целом модель смешанной избирательной системы применялась на выборах депутатов Государственной Думы первого - четвертого созывов, проводившихся в 1993, 1995, 1999 и 2003 годах. Соответственно, при оценке оспариваемых заявителями законоположений не могут не приниматься во внимание сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации и сохраняющие свою силу правовые позиции, касающиеся избирательной системы, ранее применявшейся и вновь воспроизведенной в действующем правовом регулировании на выборах депутатов Государственной Думы.

4. Осуществляя проверку конституционности установленного Федеральным законом от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" порядка формирования Государственной Думы путем избрания 225 депутатов по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат) на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, а других 225 депутатов - по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П установил следующее.

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 № 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, законоположение, устанавливающее смешанную избирательную систему, 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).

Смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система при выборах в Государственную Думу, как подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, призвана обеспечивать ее представительный характер исходя из конституционных принципов политического многообразия и многопартийности на основе воли народа, выявленной посредством голосования (Постановление от 25 апреля 2000 года № 7-П); может использоваться в целях реализации задач по обеспечению политического структурирования общества и становления партийно-политической системы (Постановление от 16 июля 2007 года № 11-П). При этом Конституционный Суд Российской Федерации не усмотрел оснований для того, чтобы подвергать сомнению сам по себе применяемый в рамках смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы метод обособленного учета результатов голосования в федеральном и одномандатных округах, при котором допущенными к распределению депутатских мандатов являются зарегистрированные федеральные списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями, которые получили установленный процент голосов избирателей, принявших участие в голосовании именно по соответствующему федеральному избирательному округу, а не в одномандатных округах, где избранные депутаты уже обладают искомым депутатским мандатом (Определение от 9 июня 2004 года № 215-О).

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивал, что не отступает от Конституции Российской Федерации введение пятипроцентного барьера (так называемый заградительный пункт), означающего некоторое ограничение пропорциональности представительства, что позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, с тем чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом (постановления от 17 ноября 1998 года № 26-П и от 16 июля 2007 года № 11-П). В Постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П он пришел к выводу о том, что пятипроцентный барьер недопустимо использовать вопреки предназначению пропорциональных выборов, а 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; если же пятипроцентный барьер будет преодолен лишь одним избирательным объединением, избирательным блоком, то даже при условии, что за него подано большинство голосов, ему не могут быть переданы все депутатские мандаты по федеральному округу. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что для подобных случаев Федеральному Собранию надлежит определить механизм правового регулирования, позволяющий соблюсти требования, вытекающие из демократического характера основ конституционного строя Российской Федерации.

Из названных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что не противоречит Конституции Российской Федерации применение на выборах депутатов Государственной Думы смешанной избирательной системы с использованием параллельных (не связанных между собой) механизмов замещения каждой части мест в соответствующей палате

федерального парламента, а именно - мажоритарной системы относительного большинства при выборах по одномандатным избирательным округам и пропорциональной избирательной системы по единому федеральному избирательному округу с пятипроцентным заградительным пунктом для допуска списков кандидатов к распределению депутатских мандатов.

В связи с этим приведенные в запросе группы депутатов Государственной Думы доводы, предполагающие, по существу, отрицание допустимости применения на выборах Государственной Думы любого иного типа смешанной избирательной системы, кроме так называемой смешанной связанной системы, в рамках которой первичное распределение мандатов осуществляется путем вычитания из определенного результата для каждой политической партии числа мандатов, которые получают кандидаты, выдвинутые соответствующей политической партией по одномандатным избирательным округам, не могут быть признаны конституционно обоснованными.

Не имеет конституционно-правового значения и ссылка заявителей на то, что отстаиваемая ими модель применяется в отдельных европейских странах, поскольку выбор избирательной системы в Российской Федерации относится к суверенным правам государства, а его реализация обусловлена исключительно верховенством права в Российской Федерации.

Нельзя согласиться и с утверждением заявителей о несовершенстве вторичного распределения депутатских мандатов на основе метода наибольших дробных остатков, который, как они полагают, характеризуется таким недостатком мажоритарной составляющей избирательной системы, как потеря голосов и искажение воли избирателей, поскольку кандидат, набравший больше голосов по отношению к другим кандидатам, в совокупности не получает поддержки большинства избирателей. Сам по себе метод вторичного распределения депутатских мандатов относится к числу традиционных и устоявшихся в современном избирательном праве и не может рассматриваться как отступающий от признанных на международном уровне стандартов. Применительно к оценке мажоритарной избирательной системы Конституционный Суд Российской Федерации ранее указывал, что ее особенность, связанная с потерей голосов, не может свидетельствовать об отступлении при ее применении от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и тем самым согласуется с Конституцией Российской Федерации; совместима она и с соответствующими общепризнанными принципами и нормами международного права, что подтверждается ее использованием не только в Российской Федерации, но и во многих других правовых демократических государствах (Определение от 3 июля 2014 года № 1565-О). Что же касается предусмотренного в части 9 статьи 88 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" резервного механизма замещения депутатских мандатов в случае, если за один федеральный список кандидатов подано более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, а остальные федеральные списки кандидатов получили менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, то он установлен в порядке реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года № 26-П и направлен на обеспечение необходимых гарантий полноты воплощения принципа народного представительства, основанного на политическом многообразии и многопартийности.

5. Таким образом, поскольку оспариваемые заявителями положения Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" с учетом ранее сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, сохраняющих свою силу, не содержат неопределенности с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации, отсутствуют предусмотренные Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" основания для принятия данного запроса депутатов Государственной Думы к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Признать запрос группы депутатов Государственной Думы не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию 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

№ 2253-О