

По делу о проверке конституционности пункта 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Т.И.Романовой

Постановление · № 4-П · от 28.02.2012 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 1-1 статьи 12

Федерального закона "Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки

Т.И.Романовой

город Санкт-Петербург 28 февраля 2012 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, 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, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданки Т.И.Романовой, представителя Государственной Думы - председателя

комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному

строительству В.Н.Плигина, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном

Суде Российской Федерации А.И.Александрова, полномочного представителя Президента Российской

Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,

частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 1-1 статьи 12

Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и
исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Т.И.Романовой. Основанием к

рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли
Конституции Российской Федерации оспариваемые заявительницей законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика К.В.Арановского, объяснения представителей сторон,

выступление приглашенного в заседание представителя от Генерального прокурора Российской

Федерации - Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы,

Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации
законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов
Российской Федерации", определяя в статье 4 основы статуса законодательного
(представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации,
предусматривает, в частности, что все депутаты, избранные в составе выдвинутого политической
партией списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в
законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской

Федерации, входят в депутатское объединение - фракцию данной политической партии (пункт 4). Согласно статье 12 названного Федерального закона, устанавливающей ограничения, связанные с депутатской деятельностью, депутат, избранный в составе списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, не вправе выйти из фракции, в которой он состоит в соответствии с пунктом 4 статьи 4 данного Федерального закона, и может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран (пункт 1-1); несоблюдение требований, указанных в пунктах 1-1 - 1-3 данной статьи, влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий (пункт 1-4).

Принимая решение о досрочном прекращении депутатских полномочий гражданки Т.И.Романовой - заявительницы по настоящему делу, Государственный Совет Чувашской Республики посчитал основанием для такого решения несоблюдение ограничений, связанных с депутатской деятельностью, выразившееся в выходе Т.И.Романовой из Коммунистической партии Российской Федерации, в составе списка которой она была избрана депутатом, и последовавшее за этим исключение ее из фракции данной политической партии в законодательном (представительном) органе государственной власти Чувашской Республики (постановление от 22 марта 2011 года N 793). Ленинский районный суд города Чебоксары решением от 26 апреля 2011 года оставил без удовлетворения заявление Т.И.Романовой о признании постановления Государственного Совета Чувашской Республики незаконным, указав, что в силу пункта 4 статьи 4 и пунктов 1-1 и 1-4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" депутат, избранный в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, может осуществлять депутатскую деятельность только во фракции этой политической партии и при условии обязательного членства в ней; выход же депутата из политической партии означает невозможность осуществления депутатской деятельности в соответствующей фракции и влечет исключение из нее, что является достаточным основанием для прекращения депутатских полномочий.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Чувашской Республики определением от 1 июня 2011 года отменила решение суда первой инстанции и вынесла новое решение, признав постановление Государственного Совета Чувашской Республики о досрочном прекращении полномочий депутата Т.И.Романовой незаконным. По мнению суда кассационной инстанции, пункт 1-1 статьи 12 названного Федерального закона, запрещая депутату выходить из фракции той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран, и состоять в какой-либо иной партии, определяет тем самым в качестве оснований для досрочного прекращения депутатских полномочий нарушение именно этих запретов; данная статья содержит исчерпывающий перечень ограничений, связанных с депутатской деятельностью, в числе которых исключение из политической партии или из ее фракции в парламенте не предусмотрены; кроме того, членство в политической партии не является для депутата обязательным условием: ни федеральное, ни региональное законодательство не запрещают политической партии включать лиц, в ней не состоящих, в свой список кандидатов в депутаты - не допускается лишь присутствие в этом списке членов иных политических партий.

Президиум Верховного Суда Чувашской Республики решением от 15 июля 2011 года отменил определение суда кассационной инстанции и оставил в силе решение суда первой инстанции, посчитав, что выход из политической партии и обусловленное этим исключение из депутатской фракции свидетельствуют о нарушении Т.И.Романовой требований пункта 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и, следовательно, служат основанием для досрочного прекращения ее полномочий как депутата Государственного Совета Чувашской Республики. В передаче надзорной жалобы Т.И.Романовой на

рассмотрение в заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 13 сентября 2011 года.

Нарушение пунктом 1-1 статьи 12 названного Федерального закона своих конституционных прав, гарантированных статьями 3 (части 1-3), 29 (части 1 и 3), 30 (часть 2) и 32 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации, гражданка Т.И.Романова усматривает в том, что содержащиеся в нем положения - по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, - позволяют досрочно прекратить полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который был избран в составе выдвинутого политической партией списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов, в тех случаях, когда депутат выходит из данной политической партии, а парламентская фракция на этом основании исключает его из своего состава.

Соответственно, исходя из требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", пункт 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку его положения служат основанием для разрешения вопроса об исключении из парламентской фракции и досрочном прекращении полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае выхода его из политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран и во фракцию которой он входит.

2. Согласно Конституции Российской Федерации Российская Федерация - демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления; носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, части 1-3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти (статья 32, части 1 и 2); государство гарантирует гражданам равенство этих конституционных прав, в том числе независимо от принадлежности к общественным объединениям, включая политические партии, возможность создания и деятельности которых вытекает из конституционного принципа многопартийности и права каждого на объединение при недопустимости принуждения к вступлению в партию или пребыванию в ней (статья 13, часть 3; статья 19, часть 2; статья 30).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации корреспондируют общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, являющимся составной частью ее правовой системы в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации. Так, Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает право каждого гражданина на участие без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей (пункт "а" статьи 25), а Конвенция о защите прав человека и основных свобод обязывает подписавшие ее государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы в органы законодательной власти в условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа (статья 3 Протокола N 1).

Таким образом, в Российской Федерации депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти становятся носителями государственной власти в силу принципов народного суверенитета и многопартийности, в результате свободных выборов как высшего

непосредственного выражения власти народа и осуществляют свои полномочия на основе принципа независимости парламентария - в пределах и формах, определяемых Конституцией Российской Федерации и конкретизирующими ее законами.

Указанные конституционные принципы, равно как и конституционные гарантии права на объединение и права избирать и быть избранным в органы государственной власти в силу статей 1 (часть 1), 5 (часть 3), 71 (пункт "г") и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации в полной мере распространяются на организацию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и определяют содержание законодательства, регулирующего их полномочия, порядок формирования и функционирования, организационную структуру и процедуры деятельности, а также правовое положение депутатов и парламентских фракций, в том числе в их отношениях с политическими партиями, деятельность которых, в свою очередь, непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти.

Политические партии включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года N 1-П, от 16 июля 2007 года N 11-П и от 9 ноября 2009 года N 16-П). Деятельностью политических партий опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы, в реализации которых гражданами Российской Федерации политические партии играют существенную роль как основные коллективные участники избирательного процесса, что следует из статьи 13 (части 1, 3 и 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 30 и 32 и согласуется со статьей 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, признающей подлинными только те выборы, которые проводятся в условиях реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, что предполагает функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства.

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

В силу статей 13 и 30 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) в сложной системе отношений, порождаемых выдвижением политической партией списка кандидатов в депутаты на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти (с участием партии в целом, самих кандидатов, а также избирателей), реализация избирательных прав граждан, включенных в этот список, основывается на принятом политической партией решении.

Соответственно, при формировании списка кандидатов в депутаты политическая партия должна действовать ответственно и учитывать, что включение в него конкретных лиц влечет возникновение определенных правоотношений с участием этих лиц, в том числе обусловленных их вхождением в

качестве депутатов во фракцию данной политической партии. Кроме того, поскольку результаты выборов определяет исключительно голосование избирателей, ни сама политическая партия, ни тем более ее фракция в парламенте не вправе по своему усмотрению менять его итоги, принимая в дальнейшем в отношении лиц, избранных депутатами по списку кандидатов, выдвинутому данной политической партией, решения, последствием которых будет прекращение депутатских полномочий, - иное было бы несовместимо с принципом народовластия и конституционно-правовой природой активного и пассивного избирательного права.

3. Право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) - одно из основных прав гражданина, индивидуальное по своей правовой природе - является важнейшим элементом его правового статуса в демократическом обществе (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 года N 9-П, от 25 апреля 2000 года N 7-П и от 9 ноября 2009 года N 16-П).

Исходя из этого устанавливаемые федеральным законодателем основания, порядок и условия досрочного прекращения депутатских полномочий не должны - в силу статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации - приводить к ограничению прав депутата как носителя законодательной власти, гарантируемых статьями 3 (части 1-3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и реализуемых в контексте соотношения таких конституционных принципов, как народный суверенитет и независимость парламентария, которая предопределена природой парламента как самостоятельного законодательного (представительного) органа государственной власти в системе разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) и характером выполняемых им задач.

3.1. По смыслу статей 3 (части 2 и 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, обязанность государства обеспечить свободное волеизъявление народа коррелирует избирательным правам граждан Российской Федерации, посредством которых реализуется их право на участие в управлении делами государства через своих представителей. Соответственно, нормы, гарантирующие свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти, имеют приоритет перед нормами, обеспечивающими независимость парламентариев, однако этот приоритет не носит абсолютного характера и предполагает определенные ограничения, которые, тем не менее, не должны выхолащивать саму суть избирательных прав граждан, делая их реализацию неэффективной.

В Российской Федерации, как в любом демократическом правовом государстве, депутат законодательного (представительного) органа государственной власти наделен специальным публично-правовым статусом. Участвуя в законотворчестве и осуществлении других функций, возложенных в системе народовластия на парламент, депутат является представителем всего народа (в общероссийском парламенте) или представителем всех граждан, проживающих в субъекте Российской Федерации (в законодательном органе государственной власти данного субъекта Российской Федерации), при этом он связан лишь Конституцией Российской Федерации и своей совестью (принцип так называемого свободного мандата) (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 года N 9-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года N 797-О-О и от 19 мая 2009 года N 598-О-О).

Независимость депутата предполагает его свободу от чьих бы то ни было указаний, возможность беспрепятственного осуществления полномочий, недопустимость неправомерного вмешательства в его деятельность, свободу от различных форм группового давления - партийного, корпоративного, регионального, местнического и т. п. Депутат наделяется независимостью для того, чтобы он мог адекватно выполнять политическую волю избравшего его народа. При этом принципиально важной является взаимосвязь депутата и граждан, интересы которых он представляет, опосредуемая деятельностью политических партий, что, однако, не может означать подчинение депутата той политической партии, по списку которой он был избран, как организации, имеющей собственные

(групповые) интересы, - подобная юридическая конструкция (принцип так называемого императивного мандата) не соответствовала бы конституционному определению парламента Российской Федерации как законодательного органа Российской Федерации, представляющего интересы всего российского народа, и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как представляющего интересы всех граждан, проживающих в данном субъекте Российской Федерации.

3.2. Основу современной парламентской структуры составляют прежде всего депутатские фракции, образуемые депутатами парламента, избранными по соответствующим партийным спискам, либо формируемые в парламенте депутатами, избранными от политических партий по мажоритарным округам (при этом не исключается возможность образования депутатских объединений, не являющихся фракциями). Фракционная организация деятельности парламента позволяет депутатам объединиться, сформировать и коллективно отстаивать свою политическую позицию, что облегчает работу законодательного органа, делает ее ход предсказуемым, однако она имеет и негативные аспекты, поскольку устойчивость и дисциплина партийных фракций могут использоваться как средство навязывания узкопартийных, ведомственных и лоббистских решений.

Следовательно, правовое регулирование статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранного в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, должно, с одной стороны, обеспечивать его независимость, в том числе от чрезмерного партийного давления, а с другой - способствовать реализации политической воли народа, выраженной на выборах путем голосования за выдвинутые политическими партиями списки депутатов как сторонников определенной партийной позиции. Способы достижения баланса указанных конституционно защищаемых ценностей, как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных применительно к оценке законодательного регулирования системы государственной власти в Российской Федерации, полномочий органов государственной власти, а также статуса и деятельности политических партий с учетом конкретного этапа развития российской государственности (постановления от 15 декабря 2004 года N 18-П, от 1 февраля 2005 года N 1-П, от 21 декабря 2005 года N 13-П), зависят от степени развитости парламентаризма в стране, а также от общего состояния и тенденций развития ее политической системы.

Такой подход позволяет соотнести вводимое законодателем регулирование с развитием системы политических партий, качеством отношений между политической партией и депутатами, избранными в парламент по выдвинутому ею списку кандидатов, их обоюдной готовностью следовать конституционным началам народовластия, заявленной на выборах политической позиции, принципам разумности и сдержанности, учесть, насколько устойчивы правила, которым следуют в своей деятельности политические партии, их парламентские фракции и входящие в состав этих фракций депутаты, каково влияние мнения избирателей на поведение депутатов в соотношении с влиянием партий, включая реальные риски уклонения депутатов от обязательств как перед избирателями, так и перед партиями.

4. В соответствии со статьей 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранный в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, не вправе выйти из фракции этой политической партии и может быть членом только этой политической партии (пункт 1-1), равно как и депутат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу и входящий во фракцию, или депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, прекратившей деятельность в связи с ликвидацией или реорганизацией, и входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит (пункт 1-2); депутат, избранный в составе

списка кандидатов политической партии, прекратившей деятельность в связи с ликвидацией или реорганизацией, вступивший в политическую партию, которая имеет фракцию в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, входит в данную фракцию и не вправе выйти из нее (пункт 1-3); несоблюдение этих требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий (пункт 1-4).

Перечисленные ограничения, связанные с депутатской деятельностью, непосредственно направлены на соблюдение условий, на которых состоялось избрание депутата в составе списка, выдвинутого политической партией, и которые предполагают образование и деятельность фракций именно на партийных началах. Соответственно, пункт 1-1 статьи 12 названного Федерального закона следует рассматривать в системной связи с другими его положениями, а также с положениями федерального законодательства, регулирующими избирательный процесс и отношения депутатов (кандидатов в депутаты) с политическими партиями.

4.1. На выборах, проводимых по правилам пропорциональной избирательной системы (в том виде, как она установлена действующим федеральным законодательством), избиратели голосуют за списки кандидатов, выдвинутые политической партией. При этом согласно Федеральному закону от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ "О политических партиях" политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий (пункт 3-1 статьи 36).

Тем самым избрание депутата в составе партийного списка образует явно выраженное условие приобретения им депутатского мандата и осуществления депутатских полномочий, поскольку обеспечить следование партийной предвыборной программе заведомо невозможно, если избранный по партийному списку депутат свободен от обязанностей участия в соответствующей фракции или если он связан обязательствами перед другими политическими партиями. Политическая партия, выдвигая список кандидатов, и кандидаты, соглашаясь со своим партийным выдвижением, дают основания к правомерным ожиданиям избирателей в том, что избранные депутаты войдут в партийную фракцию (к этому их обязывает действующее законодательство) и примут меры к согласованному осуществлению своих полномочий в ее составе до тех пор, пока это не препятствует свободному принятию депутатом решений, отвечающих, по его убеждению, интересам представляемых им граждан.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, входят в депутатские объединения (во фракции), кроме случаев, когда политическая партия, по списку которой они избраны, прекратила деятельность в связи с ее ликвидацией или реорганизацией; фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных (избранного) в составе соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов; во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списков кандидатов политической партии, деятельность которой прекращена в связи с ее ликвидацией или реорганизацией (пункты 4 и 4-1 статьи 4).

Следовательно, в отличие от депутатов, избранных по округам (одномандатным, многомандатным) либо по списку политической партии, прекратившей деятельность, которые могут, но не обязаны в связи с этим входить во фракцию, депутаты, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, обязательно состоят в парламентской фракции соответствующей политической партии. При этом в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в силу пункта 16 статьи 35 Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации" не менее половины депутатских мандатов подлежат распределению между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями (каковыми в действующем законодательстве являются политические партии), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

С учетом того, что, по смыслу статей 1 и 13 Конституции Российской Федерации, демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, с необходимостью предполагает существование оппозиции и не допускает монополии на власть (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года N 26-П), баланс между принципом народного суверенитета и принципом независимости парламентария - в рамках действующего законодательного регулирования - достигается путем разрешения депутату, избранному в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в составе списка, выдвинутого политической партией, выходить из данной политической партии при одновременном запрете на переход в другую фракцию и на вступление в другую политическую партию.

Введение данного правоограничения в отношении депутатов, избранных в составе списков, выдвинутых политической партией, имеет целью воспрепятствовать возможности использования ими депутатской независимости в отступление от условий своего избрания и не допустить произвольного распоряжения депутатским мандатом вопреки конституционным началам народовластия и многопартийности, которые оказываются нарушенными, если депутат, следуя чужому давлению, в том числе связанному с попытками обессилить оппозицию путем поощрения перехода ее участников на сторону партии, имеющей большинство в законодательном органе, переходит в другую фракцию или политическую партию, изменяя тем самым послевыборные фракционные соотношения, а значит, и баланс политических сил в законодательном органе. Такое регулирование нельзя считать лишенным конституционных оснований и безусловно недопустимым в условиях, когда невозможно сохранить избирательный результат без установления законных ограничений в отношении той стороны избирательных и партийно-политических отношений, которая может односторонним решением менять избирательные результаты при отправлении выборной публичной власти.

4.2. Пункт 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" - как по буквальному смыслу содержащихся в нем положений, так и по их смыслу в системе действующего правового регулирования - не обязывает депутата, избранного по списку политической партии, состоять в этой партии и не запрещает выходить из нее.

Следуя Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 3 (часть 2), 13 (часть 3) и 30 (часть 1), Федеральный закон "О политических партиях" устанавливает, что право граждан на объединение в политические партии включает в себя право беспрепятственно выходить из них (статья 2). Действующее федеральное законодательство о выборах, политических партиях и об организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации не рассматривает членство в политической партии в качестве условия избрания гражданина в депутаты по списку данной партии. Ни вхождение во фракцию, ни пребывание в ней депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранного по списку политической партии, не обусловлено членством в этой партии.

Согласно абзацу второму пункта 4 статьи 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" фракция включает в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов, безотносительно к тому, состоят они в партии или нет. Более того, согласно пункту 3-1 статьи 32 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" при избрании депутатов

региональных и муниципальных представительных органов власти для граждан, не являющихся членами избирательных объединений, должны быть предусмотрены гарантии реализации права быть избранными, если все депутатские мандаты подлежат распределению между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей.

Возможность выдвижения кандидатами в депутаты по списку политической партии граждан, не состоящих в этой или какой-либо иной политической партии, их последующего избрания и членства во фракции этой политической партии имеет для таких граждан значение гарантии права на участие в управлении делами государства в условиях, когда в силу Федерального закона "О политических партиях" политическая партия представляет собой единственный вид общественного объединения, обладающего правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) на выборах (пункт 1 статьи 36). Названный Федеральный закон обязывает политическую партию (ее региональные отделения) рассматривать кандидатуры, не являющиеся членами данной или какой-либо иной политической партии, наравне с иными предложенными кандидатурами, а в случае создания объединения или союза с иным общественным объединением включать в свой список предложенных им кандидатов (пункты 5 и 5-1 статьи 25). Наделение политической партии правом выдвигать кандидатами в депутаты лиц, не являющихся членами этой партии, способствует, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, реализации избирательных прав граждан и не нарушает Конституцию Российской Федерации (Постановление от 17 ноября 1998 года N 26-П).

4.3. Положения пункта 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", ограничивая депутата, избранного по партийному списку, в его праве выйти из фракции и состоять в иных партиях, действуют во взаимосвязи с пунктом 1-4 той же статьи, в соответствии с которым несоблюдение таких ограничений влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий, т. е., по сути, применение юридической санкции, что имеет место в случаях привлечения к юридической ответственности, которая в силу статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации может наступать лишь за деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями, что должно быть прямо и недвусмысленно предусмотрено непосредственно в законе (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2001 года N 1-П, от 27 апреля 2001 года N 7-П, от 30 июля 2001 года N 13-П, от 11 марта 2008 года N 4-П, от 25 апреля 2011 года N 6-П и др.).

В силу приведенной правовой позиции - исходя из того, что пункт 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" не запрещает выход депутата по собственной воле из политической партии и не предусматривает такой запрет в качестве ограничения депутатской деятельности, - на депутата в случае выхода его из политической партии не может быть распространено предписание пункта 1-4 той же статьи, т. е. досрочное прекращение полномочий депутата вследствие его выхода из партии недопустимо.

Соответственно, указанные законоположения - по своему смыслу в системе действующего законодательства о политических партиях, о выборах и об организации государственной власти в субъектах Российской Федерации - не препятствуют депутату выйти из политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран, что согласуется с положениями Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьями 3, 13, 30 и 32 (части 1 и 2). Напротив, такой запрет означал бы несоразмерное ограничение конституционного права на свободу объединений и не согласовывался бы с принципами народовластия, парламентаризма и независимости депутата.

4.4. Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, непосредственной причиной досрочного прекращения депутатских полномочий Т.И.Романовой послужило ее исключение из парламентской фракции, основанием для которого, в свою очередь, явился ее выход из политической партии, по списку которой она была избрана, и которое было

интерпретировано правоприменителями (Государственным Советом Чувашской Республики и судами - Ленинским районным судом города Чебоксары, Верховным Судом Чувашской Республики и Верховным Судом Российской Федерации) как выход из фракции.

Между тем пункт 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" - как по буквальному смыслу содержащихся в нем положений, так и по их смыслу в системе действующего правового регулирования - не предполагает возможность исключения из фракции за выход депутата из политической партии. Положение "депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран" означает, что депутат не вправе поменять свою партийную принадлежность, но не исключает беспартийности депутата, вышедшего из партии, по списку которой он избран. Названный Федеральный закон однозначно говорит о том, что депутат не вправе выйти из фракции. Нарушение депутатом именно этого запрета и является основанием лишения его депутатского мандата - иное означает лишение мандата по усмотрению фракции политической партии в парламенте, т. е. независимо от воли самого депутата.

Понятие "выход из фракции", таким образом, не поддается двойному толкованию с точки зрения правового смысла, его приравнивание к понятию "исключение из фракции" недопустимо, что находит подтверждение и в действующем избирательном законодательстве, которое эти понятия также различает: согласно части 10 статьи 38 Федерального закона от 18 мая 2005 года N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" после представления федерального списка кандидатов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в состав данного списка и в порядок размещения в нем кандидатов не могут быть внесены изменения, за исключением изменений, вызванных выбытием кандидата по его личному заявлению, либо исключением кандидата политической партией из федерального списка кандидатов, либо смертью кандидата, либо исключением кандидата из федерального списка кандидатов на основании решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", как следует из пункта 1-2 его статьи 12 во взаимосвязи с другими положениями названного Федерального закона, в том числе пунктами 4 и 4-1 статьи 4 и пунктом 1-3 статьи 12, не предусматривает иных условий обязательного вхождения депутата во фракцию, кроме факта избрания по партийному списку, не предполагает правомочия фракции исключить депутата из своего состава и, соответственно, не наделяет законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации правомочием досрочно прекратить полномочия депутата в связи с исключением его из фракции.

4.5. Таким образом, положения пункта 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не предполагают возможность исключения депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации из фракции, в которой он состоит в соответствии с пунктом 4 статьи 4 данного Федерального закона, и досрочного прекращения его депутатских полномочий вследствие выхода его из политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран депутатом.

5. Оценивая в процессе конституционного судопроизводства как буквальный смысл проверяемой нормы, так и смысл, придаваемый ей официальным и иным толкованием (в том числе толкованием в конкретном деле) или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из ее места в системе норм, как того требует часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона "О

Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации признает норму конституционной (соответствующей Конституции Российской Федерации) или неконституционной (не соответствующей Конституции Российской Федерации) и тем самым выявляет ее конституционный или неконституционный смысл, что находит отражение в формулировке резолютивной части решения (применительно к решению, вынесенному по итогам рассмотрения жалобы гражданина, в соответствии с частью первой статьи 100 данного Федерального конституционного закона - о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации (пункт 1) или не соответствующими Конституции Российской Федерации (пункты 2 и 3).

Вместе с тем, если суд общей юрисдикции, арбитражный суд, применив норму в конкретном деле, дал ей истолкование, не соответствующее Конституции Российской Федерации, т. е. придал ей неконституционный смысл, в результате чего были нарушены конституционные права гражданина, Конституционный Суд Российской Федерации, проявляя разумную сдержанность, предопределяемую его конституционными полномочиями и местом в системе разделения властей, вправе, как это следует из статей 10, 118 и 125 Конституции Российской Федерации и статей 3, 36, 74, 75, 86, 96, 97 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", - не удаляя саму оспариваемую заявителем норму из правовой системы, поскольку это может существенно повлиять на ее функционирование в целом и создать трудности в правоприменении, в частности обусловленные возникновением в таком случае пробела в правовом регулировании, - устранить неопределенность в интерпретации данной нормы с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации, признав ее не противоречащей Конституции Российской Федерации в выявленном в результате конституционного судопроизводства конституционно-правовом смысле и, следовательно, определив конституционные условия ее действия и применения, за пределами которых норма утрачивает свою конституционность.

Юридической силой решения Конституционного Суда Российской Федерации, в котором выявляется конституционно-правовой смысл нормы и тем самым устраняется неопределенность в ее интерпретации с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации, обусловливается невозможность применения данной нормы (а значит, прекращение действия) в любом другом истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации. Иное - в нарушение статьи 125 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации и части третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" - означало бы возможность применения нормы в прежнем ее понимании, не соответствующем Конституции Российской Федерации и, следовательно, влекущем нарушение конституционных прав граждан, в том числе заявителя.

В силу этого решение Конституционного Суда Российской Федерации, которым выявляется конституционно-правовой смысл нормы и которым исключается любое иное ее истолкование и применение как не соответствующее Конституции Российской Федерации и, следовательно, нарушающее конституционные права граждан, имеет юридические последствия, предусмотренные пунктами 2 и 3 части первой статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", гарантирующей пересмотр дела заявителя компетентным органом в обычном порядке (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 января 2010 года N 1-П, от 26 февраля 2010 года N 4-П и от 21 декабря 2011 года N 30-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2008 года N 556-О-Р).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что правоприменительные решения, основанные на норме, которой в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал не соответствующее Конституции Российской Федерации истолкование, т. е. расходящееся с ее конституционно-правовым смыслом, впоследствии

выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, подлежат пересмотру в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации в установленном законом порядке. Отказывая в таком пересмотре, суды общей юрисдикции и арбитражные суды фактически настаивали бы на истолковании нормы, придающем ей другой смысл, нежели выявленный в результате проверки в конституционном судопроизводстве, т. е. не соответствующий Конституции Российской Федерации, и тем самым преодолевали бы юридическую силу решения Конституционного Суда Российской Федерации, чего они согласно статьям 118, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации делать не вправе (постановления от 25 января 2001 года N 1-П и от 21 декабря 2011 года N 30-П, определения от 6 февраля 2003 года N 34-О, от 5 февраля 2004 года N 78-О, от 27 мая 2004 года N 211-О, от 9 июля 2004 года N 242-О, от 12 мая 2006 года N 135-О, от 1 ноября 2007 года N 827-О-П и др.).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать пункт 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в нем положения - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не предполагают возможность исключения депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации из фракции, в которой он состоит в соответствии с пунктом 4 статьи 4 данного Федерального закона, и досрочного прекращения его депутатских полномочий вследствие выхода его из политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран депутатом.
2. Конституционно-правовой смысл пункта 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное истолкование его положений в правоприменительной практике.
3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданки Романовой Тамары Ивановны на основании пункта 1-1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.
4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и официальных изданиях органов государственной власти Чувашской Республики. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 4-П