

По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации

Постановление · № 18-П · от 01.07.2015 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации
город Санкт-Петербург 1 июля 2015 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 представителей Совета Федерации как стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, - председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, члена Совета Федерации А.А.Клишаса и полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова,

руководствуясь статьей 125 (часть 5) Конституции Российской Федерации, пунктом 4 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, статьями 36, 74 и 105 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Совета Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в понимании указанных положений Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей Совета Федерации, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, одновременно представлявшего парламентскую фракцию Всероссийской политической партии "Единая Россия", представителя парламентской фракции политической партии "Коммунистическая партия Российской Федерации" - депутата Государственной Думы Ю.П.Синельщикова, представителя парламентской фракции политической партии "Справедливая Россия" - депутата Государственной Думы А.Г.Тарнавского, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Статья 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации предусматривает, что Государственная Дума избирается сроком на пять лет. Согласно статье 99 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание является постоянно действующим органом (часть 1); Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания; Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока (часть 2); с момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются (часть 4).

Совет Федерации просит дать толкование названных положений Конституции Российской Федерации, поскольку они не содержат прямого ответа на вопрос, допустим ли перенос в конституционно значимых целях даты очередных выборов депутатов Государственной Думы,

сопряженный с незначительным в месячном выражении уменьшением пятилетнего срока полномочий, на который согласно Конституции Российской Федерации избиралась Государственная Дума текущего созыва, что порождает неопределенность в их понимании.

Совет Федерации считает, что совпадение пятилетнего, установленного статьей 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы не является безусловным конституционным требованием, и приводит в обоснование своей позиции следующие доводы: полномочия Государственной Думы могут быть прекращены до истечения срока, на который она была избрана, в случае ее роспуска Президентом Российской Федерации (статья 111, часть 4; статья 117, части 3 и 4, Конституции Российской Федерации); возможность расхождения нормативного (пятилетнего) и реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы вытекает также из статьи 99 Конституции Российской Федерации, предусматривающей прекращение полномочий Государственной Думы прежнего созыва с момента начала работы Государственной Думы нового созыва (часть 4), притом что Государственная Дума нового созыва может собраться на первое заседание как на тридцатый день после избрания, так и ранее указанного срока, если решение об этом будет принято Президентом Российской Федерации (часть 2); кроме того, отступление от установленного статьей 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации пятилетнего срока может быть обусловлено проведением повторных выборов Государственной Думы.

Исходя из этого, как полагает Совет Федерации, статьи 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации не исключают возможность однократного незначительного в месячном выражении сокращения срока полномочий Государственной Думы текущего созыва в конституционно значимых целях, в частности в целях переноса даты очередных выборов Государственной Думы на единый день голосования (тем более что Конституционный Суд Российской Федерации ранее в своих решениях признавал, что синхронизация сроков проведения выборов, совмещение дней голосования на выборах разного уровня и введение единого дня голосования могут служить достаточным основанием для продления или сокращения сроков полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления).

2. Как следует из запроса, фактической предпосылкой потребности в толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации послужила законодательная инициатива депутатов Государственной Думы, направленная на изменение даты очередных выборов Государственной Думы следующего (седьмого) созыва.

Согласно действующему избирательному законодательству датой проведения очередных выборов Государственной Думы должно являться первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва; исчисление конституционного срока полномочий Государственной Думы осуществляется со дня ее избрания, каковым считается день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе (часть 2 статьи 5 Федерального закона от 22 февраля 2014 года N 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

Применительно к выборам Государственной Думы седьмого созыва - с учетом того, что избрание Государственной Думы шестого созыва состоялось 4 декабря 2011 года, - приведенное правовое регулирование предписывает их назначение на 4 декабря 2016 года.

Принятый Государственной Думой 19 июня 2015 года в первом чтении проект федерального закона N 815174-6 "О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" предполагает перенос даты очередных выборов Государственной Думы седьмого созыва на третье воскресенье сентября 2016 года, что повлечет за собой сокращение срока полномочий Государственной Думы текущего (шестого) созыва на два с половиной месяца; при этом в качестве дня голосования на всех

последующих очередных выборах Государственной Думы предлагается установить третье воскресенье месяца, в котором будет истекать срок, закрепленный статьей 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

По смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в ряде решений (определения от 7 декабря 1995 года N 80-О, от 11 июня 1999 года N 104-О, от 25 декабря 2003 года N 430-О, от 16 декабря 2004 года N 395-О и др.), рассмотрение запроса о толковании Конституции Российской Федерации не должно подменять собой иные виды конституционного судопроизводства, а потому Конституционный Суд Российской Федерации воздерживается от толкования Конституции Российской Федерации в ситуации, когда в Государственной Думе идет законодательный процесс и запрос о толковании Конституции Российской Федерации, по существу, представляет собой попытку получить предварительную оценку конституционности конкретных положений соответствующего законопроекта.

Однако этот вывод не имеет универсального значения и не распространяется на случаи, когда поставленный в обращении о толковании Конституции Российской Федерации вопрос является принципиальным с точки зрения конституционной допустимости концепции, т.е. самой идеи, того или иного законодательного решения, а в понимании содержащихся в соответствующих нормах Конституции Российской Федерации предписаний - применительно к поставленному вопросу - действительно имеется неопределенность. В подобных случаях Конституционный Суд Российской Федерации - принимая во внимание требование статьи 15 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, обязывающей всех соблюдать Конституцию Российской Федерации, в том числе не допускать принятия противоречащих ей законов, - не вправе воздерживаться от устранения обнаружившейся неопределенности путем толкования Конституции Российской Федерации, тем более если автором соответствующего запроса выступает Совет Федерации, которому предстоит рассматривать вопрос об одобрении закона в случае его принятия Государственной Думой. Иное не отвечало бы предназначению Конституционного Суда Российской Федерации, закрепленному в статье 125 Конституции Российской Федерации и конкретизирующей ее положения статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", возлагающих на него защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

С учетом изложенного и исходя из требований статей 36, 74 и 105 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в силу которых Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопрос о толковании положений Конституции Российской Федерации, принимает постановление только по предмету, указанному в запросе, не будучи связанным при этом основаниями и доводами заявителя, статьи 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации являются в настоящем деле предметом толкования Конституционного Суда Российской Федерации лишь применительно к вопросу о том, допускают ли содержащиеся в них положения однократное незначительное сокращение в конституционно значимых целях пятилетнего срока полномочий, на который избиралась Государственная Дума текущего созыва.

Принимая во внимание ходатайства Совета Федерации и Государственной Думы о рассмотрении вопроса о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации в как можно более короткие сроки, обусловленные начавшимся законодательным процессом, Конституционный Суд Российской Федерации счел необходимым рассмотреть настоящее дело в срочном, первоочередном порядке.

3. В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ; высшим

непосредственным выражением власти народа выступают - наряду с референдумом - свободные выборы, благодаря проведению которых граждане посредством реализации права избирать и быть избранными в органы публичной, в том числе законодательной, власти имеют возможность участвовать в управлении делами государства (статья 1, часть 1; статья 3, части 1 и 3; статья 10; статья 11, части 1 и 2; статья 32, части 1 и 2).

Государственная Дума, как следует из статей 11 (часть 1), 94, 95 (часть 1) и 99 (часть 1) Конституции Российской Федерации, входит в качестве одной из двух палат в состав Федерального Собрания - парламента Российской Федерации, являющегося постоянно действующим представительным и законодательным органом Российской Федерации. Согласно статьям 96 (часть 1) и 99 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации Государственная Дума избирается сроком на пять лет и собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания, если Президент Российской Федерации не созывает его ранее данного срока; с момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

Из приведенных конституционных положений в их взаимосвязи вытекают обязательность и периодичность выборов Государственной Думы на предусмотренный нормативный срок, своевременное проведение которых должно обеспечивать регулярное обновление ее состава и одновременно гарантировать непрерывность народного представительства при осуществлении федеральной законодательной власти, что согласуется с общепринятыми избирательными стандартами, которые получили, по сути, всеобщее признание в международно-правовых актах, являющихся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы России, - Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 25), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола N 1) и Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (статьи 1 и 6).

Закрепление в статье 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации срока полномочий Государственной Думы, являющегося необходимым элементом ее конституционного статуса, будучи частью системы сдержек и противовесов, наличие которой продиктовано принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации), служит обеспечению самостоятельности и независимости Государственной Думы как одного из высших органов государственной власти Российской Федерации и вместе с тем направлено на поддержание согласованного функционирования и взаимодействия с другими органами государственной власти (статья 80, часть 2, Конституции Российской Федерации). Соответственно, избрание Государственной Думы должно осуществляться на конституционно установленный пятилетний срок, призванный задавать реальную периодичность федеральных парламентских выборов, без которой немыслима демократическая природа народовластия. Признавая единственным легальным способом формирования Государственной Думы периодически проводимые подлинные выборы, Конституция Российской Федерации, прямо указывая на их назначение Президентом Российской Федерации (статья 84, пункт "а"), а также закрепляя четырехмесячный срок, не позднее которого с момента роспуска Государственной Думы должно быть проведено первое заседание вновь избранной Государственной Думы (статья 109, часть 2), вместе с тем непосредственно не определяет ни порядок их организации, ни конкретный день, на который они должны назначаться. Решение соответствующих вопросов, как следует из статей 71 (пункты "а", "в", "г"), 76 (часть 1), 84 (пункт "а") и 96 (часть 2) Конституции Российской Федерации, относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя, реализуя которые он обязан исходить из предназначения выборов в демократическом правовом государстве, необходимости соблюдения общепризнанных принципов всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права, а также конституционного статуса Государственной Думы как одной из палат постоянно действующего российского парламента, что не препятствует поиску оптимальных вариантов

регламентации избирательных процедур, опосредующих проведение выборов Государственной Думы.

В этом контексте пятилетний нормативный срок полномочий Государственной Думы, установленный статьей 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации, не означает, что выборы Государственной Думы нового созыва должны - вне зависимости от каких-либо обстоятельств - непременно проводиться не ранее и не позднее фактического истечения указанного срока. Отклонения от него могут быть вызваны роспуском Государственной Думы Президентом Российской Федерации в соответствии со статьями 84 (пункт "б"), 109 (части 1 и 2), 111 (часть 4) и 117 (части 3 и 4) Конституции Российской Федерации, введением на основании Конституции Российской Федерации военного положения (статья 87, часть 2) или чрезвычайного положения (статья 88), а также иными, прямо не упомянутыми в ней, но нашедшими отражение в избирательном законодательстве причинами (отложением дня голосования для дополнительного выдвижения федеральных списков кандидатов, проведением повторных выборов и др.). Для таких случаев федеральный законодатель не только вправе, но и обязан предусмотреть особые правила назначения выборов Государственной Думы, без которых порядок ее формирования не отвечал бы конституционно значимым критериям правовой определенности.

Следовательно, взаимосвязанные положения статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации - по их смыслу в нормативном единстве с другими конституционными положениями - не исключают возможность расхождения конституционно установленного (нормативного) и реального (фактического) сроков полномочий Государственной Думы и тем самым - изменения даты проведения ее выборов.

4. Оценивая принципиальную допустимость изменения реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва, в том числе в целях переноса даты выборов Государственной Думы следующего созыва, прежде всего необходимо исходить из того, что очередные выборы Государственной Думы должны, по общему правилу, проводиться с соблюдением срока, установленного статьей 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и что федеральный законодатель вправе принять решение об изменении даты выборов, влекущее некоторое сокращение реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва, только если издержки такого решения в достаточной степени компенсируются значимостью преследуемых им целей, которые, хотя и относятся к сфере законодательного усмотрения, должны быть конституционно оправданными, а иные правовые средства их достижения отсутствуют или не лишены - в балансе конституционных ценностей - сопоставимых недостатков.

Конституционная целесообразность сокращения фактического срока полномочий Государственной Думы текущего созыва может быть, в частности, обусловлена переносом даты очередных выборов Государственной Думы следующего созыва на единый день голосования, предусмотренный федеральным законом для проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, что, как показывает накопленный опыт проведения совмещенных выборов, приводит к заметным позитивным результатам, выражающимся в упорядочении электоральных циклов, экономии бюджетных средств, повышении явки избирателей и т.д. К тому же перенос именно даты выборов Государственной Думы на единый день голосования позволяет проводить их одновременно с региональными и муниципальными выборами, не прибегая к изменению сроков полномочий соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что - вследствие отнесения федеративной природы российской государственности и самостоятельности местного самоуправления к основам конституционного строя России (статья 1, часть 1; статья 5, части 1 и 3; статья 12 Конституции Российской Федерации) - также не может рассматриваться как не имеющее конституционного смысла.

Вместе с тем даже конституционно оправданное (с точки зрения преследуемых целей) изменение

даты очередных выборов, ведущее к сокращению реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва, требует соблюдения всей совокупности закрепленных в Конституции Российской Федерации принципов и норм, равно как и учета выраженных в ней целей и ценностей. Соответственно, оно может иметь место лишь в качестве исключительной, экстраординарной меры, не превращаясь в организационно-правовое обыкновение. При этом расхождение реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва с конституционно установленным нормативным сроком (статья 96, часть 1, Конституции Российской Федерации) должно быть минимально незначительным, с тем чтобы такое изменение, не отступая от принципов периодичности очередных выборов Государственной Думы и непрерывности ее деятельности, во всяком случае не воспринималось как неправомерное отступление от конституционно установленного пятилетнего срока, на который избирается Государственная Дума, и к тому же - как преодоление воли конституционного законодателя, выраженной в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года N 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы", предусматривавшем увеличение срока, на который избирается Государственная Дума, с четырех до пяти лет (статья 1).

Какими бы ни были конкретные конституционно значимые цели, на достижение которых направлено решение федерального законодателя о сокращении фактического срока полномочий Государственной Думы, его юридические последствия могут касаться лишь депутатов Государственной Думы действующего созыва, поскольку Государственная Дума каждого созыва, за исключением первого (пункт 7 раздела второго Конституции Российской Федерации), должна - исходя из Конституции Российской Федерации, имеющей высшую юридическую силу и прямое действие (статья 15, часть 1), - избираться на срок, установленный ее статьей 96 (часть 1). Кроме того, перенос (смещение) даты очередных выборов депутатов Государственной Думы должен осуществляться заблаговременно, с тем чтобы граждане, политические партии и другие заинтересованные лица - с учетом фактора приближения даты их проведения - не были ограничены в возможности надлежащим образом подготовиться к избирательной кампании. В противном случае сокращение срока полномочий Государственной Думы текущего созыва приводило бы к нарушению вытекающего из статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, который предполагает ответственность законодателя за качество принимаемых решений, обеспечение присущей природе законодательных актов стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм, предоставление гражданам и их объединениям адекватных временных и иных возможностей для адаптации к изменившимся нормативным условиям приобретения и реализации соответствующих прав и свобод.

Сокращение фактического срока полномочий Государственной Думы текущего созыва не должно также использоваться - вопреки принципам политического многообразия и многопартийности, равенства и свободы деятельности общественных объединений (статья 13, части 3 и 4; статья 19, части 1 и 2; статья 30, часть 1, Конституции Российской Федерации) - для произвольного ограничения политической конкуренции на выборах, в том числе посредством создания электоральных преимуществ для одних политических партий, включая парламентские, в ущерб интересам других политических партий.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Положения статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации во

взаимосвязи с другими ее положениями не исключают возможности однократного изменения федеральным законом даты очередных выборов, ведущего к сокращению реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва, при условии, что такое сокращение осуществляется в конституционно значимых целях, заблаговременно, не влечет за собой отступления от разумной периодичности проведения очередных выборов Государственной Думы и непрерывности ее деятельности и является минимально незначительным.

2. Толкование статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации, данное Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, является официальным и общеобязательным.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и действует непосредственно.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд

Российской Федерации

N 18-П