

По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" в связи с жалобой граждан Г.С.Борисова, А.П.Бучнева, В.И.Лошманова и Л.Г.Маховой

Постановление · № 4-П · от 23.03.2000 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части второй статьи 3

Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года

"О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской

области" в связи с жалобой граждан Г.С.Борисова, А.П.Бучнева,

В.И.Лошманова и Л.Г.Маховой

город Москва 23 марта 2000 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г.Морщаковой, судей Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области". Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан Г.С.Борисова, А.П.Бучнева, В.И.Лошманова и Л.Г.Маховой на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" (в редакции от 11 ноября 1997 года).

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова и постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, а также представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - М.В.Гришиной, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации - А.А.Белкина, от Министерства юстиции Российской Федерации - П.А.Высоцкого, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В жалобе граждан Г.С.Борисова, А.П.Бучнева, В.И.Лошманова и Л.Г.Маховой оспаривается конституционность части второй статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области", согласно которой выборы в Законодательное Собрание Оренбургской области проводятся на всей территории Оренбургской области по мажоритарной системе в одномандатных и (или) многомандатных округах.

Заявители полагают, что проведение выборов в рамках единой избирательной кампании одновременно в одно- и многомандатных округах приводит к нарушению равенства прав избирателей по признаку места жительства, поскольку часть избирателей имеют по одному голосу, а часть - по несколько (в зависимости от числа мандатов, распределяемых в округе); при этом

нарушаются и права кандидатов в депутаты, которые в силу различных условий проведения избирательной кампании в одно- и многомандатных округах также поставлены в неравное положение. Указанные обстоятельства, по мнению заявителей, свидетельствуют о том, что оспариваемая норма противоречит статьям 3 (часть 3), 6 (часть 1), 19 (часть 2) и 32 Конституции Российской Федерации, а также пункту "b" статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Как следует из представленных материалов, Оренбургский областной суд отказал заявителям в удовлетворении жалобы на нарушение их прав и свобод проведением выборов в Законодательное Собрание Оренбургской области одновременно по одно- и многомандатным округам, сославшись на то, что Закон Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" не противоречит Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривавшая кассационную жалобу заявителей, оставила решение областного суда без изменения.

2. Согласно статье 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе избирательных прав, провозглашенных в статье 32 Конституции Российской Федерации, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, причем субъекты Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должны, исходя из особенностей этих процедур, предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав. Поскольку Закон Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" затрагивает указанные конституционные права заявителей и был применен на выборах в Законодательное Собрание Оренбургской области, их жалоба в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" подлежит рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Нормативное содержание и смысл, вкладываемый законодателем Оренбургской области в оспариваемое положение части второй статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области", раскрываются в Законе Оренбургской области от 18 сентября 1997 года "Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области", согласно которому для распределения 47 мандатов образуется 33 избирательных округа, из них 24 одномандатных, шесть двухмандатных, один трехмандатный и два четырехмандатных, причем каждый из избирателей в многомандатных округах голосует на выборах соответственно за двух, трех или четырех кандидатов. Следовательно, оспариваемое положение и названный Закон, обеспечивающий его реализацию в соответствии с избирательной процедурой, установленной для выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области, могут быть рассмотрены и подлежат оценке только в их взаимосвязи, что подтверждается и изложенными в жалобе заявителей доводами. Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются положение части второй статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области", а также Закон Оренбургской области "Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области", определивший организационно-правовые условия реализации указанного положения в процессе состоявшихся 20 марта 1998 года выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области.

3. Согласно статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других

обстоятельств. Принцип равенства в полной мере распространяется на предусмотренное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, что соответствует и пункту "b" статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Конституционно обоснованным может быть признан только такой механизм организации и проведения выборов, который гарантирует соблюдение указанных демократических принципов.

Равное избирательное право, реализуемое в том числе в ходе выборов в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, заключается прежде всего в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. Это обеспечивается, в частности, включением избирателя не более чем в один список избирателей, образованием в принципе равных по числу избирателей избирательных округов, соблюдением установленных норм представительства, предоставлением равных юридических возможностей участия в предвыборной кампании для кандидатов, а также иными правовыми, организационными, информационными средствами и способами, гарантирующими соответствующее конституционному принципу народовластия в демократическом правовом государстве (статьи 1 и 3 Конституции Российской Федерации) действительное представительство народа в выборных органах публичной власти.

Обязанность принимать законодательные и иные меры в целях обеспечения демократических свободных и периодических выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми обязательствами Российской Федерации возлагается на Российскую Федерацию и на ее субъекты с учетом разграничения между ними предметов ведения и полномочий, осуществленного Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статьи 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации).

4. Право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти в процессе демократических выборов осуществляется в различных формах, в том числе путем проведения выборов как в одномандатных, так и в многомандатных округах, в которых распределяется несколько депутатских мандатов. Вместе с тем использование такой избирательной системы должно сопровождаться надлежащими гарантиями участия граждан в выборах на равных основаниях, что требует также - при соблюдении пропорциональности представительства - наделения каждого избирателя одним голосом либо одинаковым числом голосов. При соблюдении этого условия одновременное проведение выборов по одно- и многомандатным избирательным округам не ведет к нарушению конституционного принципа равенства избирательных прав.

Таким образом, само по себе положение о проведении выборов по мажоритарной избирательной системе одновременно в одно- и многомандатных избирательных округах может не противоречить Конституции Российской Федерации и закрепленному ею равенству прав граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, но лишь в случае, если обеспечены равные условия для реализации гражданами избирательных прав и, следовательно, справедливое народное представительство.

Между тем в Законе Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" предусмотрена только средняя норма представительства избирателей при образовании избирательных округов на территории области (пункт 1 статьи 5) и установлено, что схема избирательных округов утверждается Законодательным Собранием (пункт 2 статьи 5). При

этом оспариваемое положение допускает наделение избирателей неравным числом голосов в различных - одно- и многомандатных - округах, поскольку не устанавливает какие-либо условия, которые должны были бы обеспечить реализацию права граждан на равных основаниях участвовать в выборах и, следовательно, - в управлении делами государства через своих представителей. Не содержит такого рода гарантий и Закон Оренбургской области "Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области".

Следовательно, рассматриваемые в настоящем деле законы Оренбургской области не исключают возможность необоснованного, произвольного решения вопросов организации и проведения выборов, в том числе продиктованного целями, не соответствующими Конституции Российской Федерации и федеральным законам. По существу, это может приводить к нарушению принципа народовластия, в частности равного представительства избирателей и их равенства при осуществлении избирательных прав в процессе формирования законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Положение о проведении выборов одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам, на которые делится территория Оренбургской области, должно сопровождаться нормативным определением объективных критериев отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу, допускающих проверку обоснованности таких решений, а также условий, при которых исключались бы неравное или искаженное - с точки зрения конституционного содержания - представительство избирателей в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации или какие-либо другие формы неравенства при голосовании. Иное ведет к нарушению прежде всего равного активного избирательного права граждан.

Несоблюдение указанных требований к регулированию выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области, проводимых одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам, не исключает и создание необоснованных преимуществ для какого-либо избирательного объединения или кандидата. Следовательно, такое регулирование приобретает неконституционный смысл также потому, что нарушает и равное пассивное избирательное право. Изложенное дает основание для признания оспариваемого положения части второй статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области", а также конкретизирующего его и основанного на нем Закона Оренбургской области "Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 19 (часть 2) и 32 (части 1 и 2).

5. Законодателю Оренбургской области, исходя из его конституционных полномочий, определяемых в соответствии со статьями 72 и 73 Конституции Российской Федерации, надлежит в период до очередных выборов в Законодательное Собрание Оренбургской области устранить неравенство условий для граждан при одновременном проведении выборов по одно- и многомандатным избирательным округам, с тем чтобы каждый избиратель был наделен либо одним голосом, либо одинаковым числом голосов. Кроме того, должны быть определены конкретные критерии отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу, поскольку одна только возможность преодоления пробелов в законодательном урегулировании таких организационных форм проведения выборов в практической деятельности по организации избирательного процесса не может быть признана достаточной для обеспечения избирательных прав граждан.

В частности, законодатель Оренбургской области уполномочен, учитывая особенности административно-территориального устройства области и организации местного самоуправления, плотность населения и другие критерии, таким образом урегулировать механизм проведения выборов, чтобы он служил гарантией равенства при осуществлении как активного, так и пассивного

избирательного права. Иначе положению о проведении выборов одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам не может быть обеспечен конституционный смысл.

6. Поскольку часть вторая статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" ни сама по себе, ни во взаимосвязи с Законом Оренбургской области "Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" не содержит нормативно закрепленных гарантий участия граждан в выборах на равных основаниях и равенства представительства избирателей в Законодательном Собрании Оренбургской области, создается и опасность неисполнения конституционного требования об обеспечении избирательных прав граждан правосудием. Между тем отказ в реальном восстановлении нарушенных избирательных прав ущемляет не только конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, но и конституционное право на судебную защиту. При этом явно не выполняется распространяющаяся как на Российскую Федерацию, так и на ее субъекты обязанность, следуя требованиям, установленным статьями 18, 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, создавать необходимые правовые механизмы, с тем чтобы гарантировать государственную защиту прав и свобод человека и гражданина.

В частности, суды при осуществлении защиты избирательных прав, руководствуясь принципом народовластия и конституционным требованием о равенстве избирательных прав граждан, в том числе независимо от места жительства, и основываясь на выявленном Конституционным Судом Российской Федерации смысле указанных положений Конституции Российской Федерации, не вправе ограничиваться формальной оценкой соответствия закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации нормам федерального законодательства, а должны по каждому рассматриваемому ими делу реально обеспечивать эффективное восстановление в избирательных правах.

На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Исходя из единства нормативного содержания части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" (в редакции от 11 ноября 1997 года) и Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года "Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области", признать их не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 19 (часть 2) и 32 (части 1 и 2), поскольку, допуская проведение выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области одновременно в одно- и многомандатных округах, они не обеспечивают наделение каждого из избирателей одинаковым числом голосов и их участие в выборах на равных основаниях.

Признанием указанных норм не соответствующими Конституции Российской Федерации не затрагиваются полномочия депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области, избранных до вступления в силу настоящего Постановления.

2. Руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", определить следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

1) Законодательному Собранию Оренбургской области - в соответствии с полномочиями, определяемыми статьями 72 и 73 Конституции Российской Федерации, а также федеральными законами, - до проведения новых выборов в Законодательное Собрание Оренбургской области надлежит установить вытекающие из настоящего Постановления должные гарантии равенства прав граждан избирать и быть избранными и их участия в выборах на равных основаниях, с тем чтобы

положение части второй статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания области", а также основанный на нем Закон Оренбургской области "Об утверждении схемы избирательных округов для выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" приобрели соответствующий Конституции Российской Федерации смысл;

2) при замещении вакантных депутатских мандатов в связи со сложением депутатом своих полномочий или их прекращением по иным основаниям положение части второй статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области", а также основанный на нем Закон Оренбургской области "Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" не могут применяться без необходимых изменений и дополнений, вытекающих из настоящего Постановления.

3. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете" и официальных изданиях органов государственной власти Оренбургской области. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 4-П