

По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

Постановление · № 7-П · от 25.04.2000 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи

51 Федерального закона от 24 июня 1999 года "О выборах

депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации"

город Москва 25 апреля 2000 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С.Хохряковой,

судей М.В.Баглая, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, Н.В.Селезнева,

В.Г.Стрекозова,

с участием В.М.Платонова - представителя группы членов Совета Федерации, обратившихся с

запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, В.В.Лазарева - постоянного представителя

Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации, Л.Г.Алехичевой -

представителя Совета Федерации,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а"

пункта 1 части первой, частями второй и третьей статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй

статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения пункта 11 статьи

51 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос 36 членов Совета Федерации о проверке

конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона "О выборах депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в запросе положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Стрекозова, объяснения представителей сторон,

выступления приглашенных в заседание представителей Центральной избирательной комиссии

Российской Федерации - Е.И.Колюшина, М.В.Гришиной и И.Г.Шаблинского, исследовав

представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В соответствии с пунктом 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее в случае, если число кандидатов, зарегистрированных кандидатов, исключенных из федерального списка кандидатов по заявлениям кандидатов, по решению избирательного объединения, избирательного блока, превышает 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном федеральном списке кандидатов, либо в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального

списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам, указанным в пункте 16 данной статьи, а именно признания зарегистрированного кандидата судом недееспособным, тяжелой болезни, стойкого расстройства здоровья зарегистрированного кандидата, его близких родственников).

Конституционность данной нормы оспаривается заявителями только в части, касающейся отказа в регистрации федерального списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, или ее отмены в случае выбытия не по вынуждающим обстоятельствам одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов. Как указывается в запросе, предусмотренные оспариваемым положением последствия выбытия из списка даже одного из этих кандидатов фактически лишают граждан Российской Федерации, разделяющих убеждения данного избирательного объединения, избирательного блока, права избирать, а включенных в список кандидатов - права быть избранными в органы государственной власти, нарушают конституционный принцип равенства, препятствуют реализации гражданами права на объединение, что противоречит статьям 19, 29, 30, 32, 45, 55 и 97 Конституции Российской Федерации.

2. В соответствии со статьей 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2). Именно свободные выборы и референдум, согласно статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации, являются высшим и непосредственным выражением власти народа. Из названных положений во взаимосвязи со статьей 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, гарантирующей равенство всех перед законом и судом, а также 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 и других обстоятельств, вытекает, что конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления должно осуществляться на основе равного избирательного права.

Этот вывод корреспондирует положениям Всеобщей декларации прав человека, устанавливающей, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей, и воля народа должна находить свое выражение на периодических и нефальсифицированных выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права (пункты 1 и 3 статьи 21), а также 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 (пункт "b" статьи 25).

Закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, Конституция Российской Федерации непосредственно не определяет порядок его реализации. Как следует из ее статей 32 (части 1, 2 и 3), 71 (пункт "в") и 96, регулирование избирательного права и определение тем самым его конкретного содержания, в частности установление порядка выборов, включая выборы в Государственную Думу, - компетенция законодателя. Осуществляя такое регулирование, законодатель должен обеспечивать соблюдение конституционных принципов и норм, в том числе относящихся к условиям и пределам допустимых ограничений прав и свобод граждан.

Согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это

необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следовательно, ограничение федеральным законом избирательных прав граждан допустимо лишь при условии, что такие ограничения обоснованны, преследуют конституционно значимые цели и соразмерны им.

3. Федеральным законом "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" установлена смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система, в соответствии с которой 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат), а 225 депутатов - по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками (статья 3). Порядок выборов при такой избирательной системе предполагает наличие особенностей, в том числе относящихся к условиям регистрации граждан в качестве кандидатов в депутаты и осуществления ими пассивного избирательного права, в зависимости от того, по какому округу - одномандатному или федеральному - они баллотируются. Право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) - одно из основных прав граждан и важнейший элемент их правового статуса в демократическом обществе - по своей правовой природе является индивидуальным, а не коллективным правом (соответствующая правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 24 июня 1997 года по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия). Устанавливаемые законодателем правила регистрации федерального списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным объединением, избирательным блоком, не должны искажать существо этого права, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равного избирательного права.

4. Статья 51 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" предусматривает в качестве общего правила, что кандидат, зарегистрированный кандидат, состоящий в федеральном списке кандидатов, вправе в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования, отказаться от дальнейшего участия в выборах в составе данного федерального списка кандидатов, подав письменное заявление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации (пункт 3), а избирательное объединение, избирательный блок вправе в пределах указанного срока исключить некоторых кандидатов, зарегистрированных кандидатов из федерального списка, заверенного (зарегистрированного) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (пункт 8).

Оспариваемое положение пункта 11 статьи 51 определяет правовые последствия выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в таком случае отказывает в регистрации федерального списка кандидатов, а если регистрация состоялась - отменяет ее. При этом по смыслу оспариваемого положения, придаваемого ему правоприменительной практикой, выбытием считается исключение лица из списка кандидатов по его собственной воле (в связи с отказом от участия в выборах в составе данного федерального списка), по инициативе выдвинувшего его избирательного объединения, избирательного блока либо по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в связи с недостоверностью представленных сведений об этом лице, если она носит существенный характер (подпункт "г" пункта 6 статьи 47), когда исключение из списка выступает в качестве санкции за нарушение избирательного законодательства.

Таким образом, от того, выбывают или остаются в заверенном федеральном списке кандидаты, занимавшие в нем первые три места, зависит возможность реализации пассивного избирательного

права другими кандидатами из этого федерального списка, а также возможность для граждан при осуществлении активного избирательного права отдать свой голос за кандидатов данного избирательного объединения, избирательного блока, цели и программа которого наиболее адекватно отражают их убеждения и интересы. Следовательно, указанные правовые последствия связаны с ограничением избирательных прав граждан.

Принцип равного избирательного права на данной стадии избирательного процесса предполагает юридическое равенство, равный правовой статус кандидатов, включенных в заверенный (зарегистрированный) федеральный список, независимо от того, какое место они в нем занимают. Однако правовые последствия, предусмотренные оспариваемым положением, нарушают этот принцип, поскольку выбытие кандидата, занимающего одно из трех первых мест в общефедеральной части заверенного федерального списка, в отличие от выбытия кандидатов, занимающих в списке другие места, влечет за собой отказ в регистрации всего списка кандидатов или ее отмену.

Вместе с тем из принципа свободных выборов, предполагающего, по смыслу статей 3 (часть 3) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, что участие гражданина в выборах как в качестве избирателя, так и в качестве кандидата в депутаты является свободным и добровольным, из принципа равенства при осуществлении избирательных прав и индивидуального характера пассивного избирательного права следует, что отказ от участия в выборах кандидата в депутаты, занимающего одно из первых трех мест в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов, а равно исключение его из списка по инициативе избирательного объединения, избирательного блока или по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не могут рассматриваться как основания для ограничения пассивного избирательного права других кандидатов, входящих в список.

Смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система при выборах в Государственную Думу призвана обеспечивать ее представительный характер исходя из конституционных принципов политического многообразия и многопартийности (статья 13, часть 3; статья 94 Конституции Российской Федерации) на основе воли народа, выявленной посредством голосования. Отказ же в регистрации федерального списка, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, или ее отмена вследствие выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части списка, необоснованно ограничивают активное избирательное право граждан, лишают их возможности выразить свою волю в отношении кандидатов, выдвинутых соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком, препятствуя тем самым достижению цели обеспечения представительного характера Государственной Думы как органа законодательной власти.

Особая роль, которую в ходе избирательной кампании играют кандидаты, возглавляющие общефедеральную часть федерального списка кандидатов, отражающая их политический вес и влияние в самом избирательном объединении, избирательном блоке, не может рассматриваться как достаточное основание для введения подобного ограничения избирательных прав на данном этапе избирательного процесса, - ограничение по такому основанию не может быть оправдано ни одной из целей, перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, оспариваемое положение пункта 11 статьи 51 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", предусматривая отказ в регистрации федерального списка кандидатов или ее отмену в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части этого списка, необоснованно ограничивает активное избирательное право граждан и пассивное избирательное право других кандидатов, состоящих в федеральном списке, выдвинутом избирательным объединением, избирательным блоком, нарушает принципы свободных выборов и равного избирательного права и потому противоречит статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и

55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

5. Осуществление гражданином своих прав и свобод, в том числе права избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, по смыслу статей 17 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, не должно нарушать права и свободы других лиц. Согласно статье 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждый имеет право на объединение; свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Основной целью избирательного объединения как политического общественного объединения (абзац одиннадцатый статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации") является участие в выборах в органы государственной власти, в данном случае - в Государственную Думу. В частности, каждое избирательное объединение, избирательный блок, согласно статье 39 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", вправе выдвигать свой федеральный список кандидатов в депутаты.

Рассматриваемый Федеральный закон, предоставляя кандидату, включенному в такой федеральный список, право отказаться в любое время, но не позднее чем за пять дней до дня голосования, от дальнейшего участия в выборах по собственной инициативе, не связывает, однако, его реализацию с получением согласия на это избирательного объединения, избирательного блока.

В силу оспариваемого положения в результате волеизъявления одного кандидата, занимавшего какое-либо из первых трех мест в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов, избирательное объединение, избирательный блок по не зависящим от них причинам необоснованно лишаются возможности участвовать в выборах посредством выдвижения федерального списка кандидатов, чем неправомерно ограничивается свобода деятельности объединений, гарантированная статьей 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Кроме того, устанавливаемые оспариваемой нормой правовые последствия фактически затрудняют выход из избирательного объединения, избирательного блока для возглавляющих общефедеральную часть списка кандидатов, которые в силу изменения своих убеждений или в силу изменения предвыборной позиции избирательного объединения, избирательного блока считают дальнейшее пребывание в нем невозможным, чем нарушаются и предписания статьи 30 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

6. По смыслу оспариваемого положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" во взаимосвязи с его положениями, содержащимися в подпункте "г" пункта 6 и пункте 9 статьи 47, пунктах 13 и 15 статьи 51 и главе XII "Обжалование нарушений избирательных прав граждан и ответственность за нарушение избирательных прав граждан", отказу в регистрации федерального списка кандидатов или ее отмене в данном случае фактически придается характер меры ответственности, возлагаемой на избирательное объединение, избирательный блок и кандидатов, состоящих в списке.

Между тем меры юридической ответственности могут устанавливаться федеральным законодателем лишь за нарушения избирательного законодательства участниками избирательного процесса, должны быть соразмерны деянию, с которым закон связывает их применение, и не должны приводить к неправомерному ограничению прав и свобод граждан. Однако на основании оспариваемой нормы в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части федерального списка, такая мера, как отказ в регистрации этого списка кандидатов или ее отмена, применяется по отношению к другим кандидатам, включенным в федеральный список, и к избирательному объединению, избирательному блоку в целом при отсутствии с их стороны каких-либо нарушений, что не согласуется с общепризнанными принципами юридической ответственности, включая общеправовой принцип справедливости, и недопустимо в правовом государстве (статья 1 Конституции Российской Федерации).

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 30 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), положение пункта 11 статьи 51 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", согласно которому в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам, указанным в пункте 16 данной статьи), Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее.

Признание указанного положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" не соответствующим Конституции Российской Федерации не затрагивает результаты выборов в Государственную Думу, состоявшихся 19 декабря 1999 года, и не может служить основанием для пересмотра их итогов.

2. 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.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 7-П