



Именем
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания"

город Москва

24 ноября 1995 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.И.Тиунова, судей М.В.Баглая, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, Б.С.Эбзеева,

с участием заместителя Председателя Правительства Ингушской Республики М.З.Ужахова, министра юстиции Ингушской Республики М.О.Дзагиева - представителей Правительства Ингушской Республики как стороны, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации; Председателя Парламента Республики Северная Осетия В.С.Паринова, Председателя Правительства Республики Северная Осетия Ю.Г.Бирагова, министра юстиции Республики Северная Осетия А.М.Цалиева - представителей стороны, принявшей оспариваемый акт,

руководствуясь статьей 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "б" пункта 1 части первой, частями второй и третьей статьи 3, подпунктом "б" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 74 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания".

Поводом к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", явился запрос Правительства Ингушской Республики с требованием признать не соответствующей Конституции Российской Федерации указанную норму Закона Республики Северная Осетия "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания".

Основанием к рассмотрению дела, согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли оспариваемая норма Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, объяснения представителей сторон, показания свидетелей, а также выступления приглашенных в заседание: Р.С.Аушева - Президента Ингушской Республики, В.Г.Тарасенко - Председателя Комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике, Ю.А.Веденеева - члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, исследовав представленные документы и материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Часть вторая статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года "О

выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" предусматривает, что "в список избирателей включаются лица, обладающие избирательным правом и имеющие постоянное место жительства на территории соответствующего избирательного участка".

Центральная избирательная комиссия по выборам депутатов Парламента Республики Северная Осетия в своем решении от 2 февраля 1995 года N 4 "Об участии беженцев и военнослужащих в выборах Парламента Республики Северная Осетия - Алания" установила, что граждане, не проживающие на территории Республики Северная Осетия и находящиеся за ее пределами, независимо от причин отсутствия в списки избирателей не включаются. Тем самым вместо разъяснения порядка применения оспариваемой нормы Закона Центральная избирательная комиссия по выборам в Парламент Республики Северная Осетия своим решением ввела не предусмотренные этим Законом ограничения избирательных прав граждан.

2. Правовая позиция заявителя сводится к тому, что норма части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" противоречит положениям Конституции Российской Федерации об избирательных правах граждан Российской Федерации (статья 32, части 1, 2 и 3) и о праве на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации (статья 27, часть 1), так как она ограничивает права граждан, покинувших территорию Республики Северная Осетия и обладающих статусом вынужденного переселенца, поскольку они согласно указанной норме не подлежат включению в списки избирателей.

3. Вопрос о признании за гражданином права быть включенным в список избирателей по своему значению относится к числу конституционных, поскольку он непосредственно связан с правом граждан на участие в свободных выборах, являющихся высшим выражением власти народа (статья 3, часть 3 Конституции Российской Федерации), а также с вытекающим из этого положения принципом всеобщности избирательного права. Кроме того, в избирательных правах граждан должны находить отражение требования статьи 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от различных обстоятельств и условий, в том числе места жительства. Вопрос об обеспечении избирательных прав относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что предусмотрено статьей 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации и, следовательно, подлежит регулированию федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

4. Часть третья статьи 8 Федерального закона от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" устанавливает, что основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является его проживание на территории этого избирательного участка, определяемое в соответствии с федеральным законом, устанавливающим право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации.

Из статьи 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" следует, что под "местом пребывания" и "местом жительства" подразумевается определенное юридическое состояние, возникающее при регистрационном учете граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства. При этом "место жительства" может означать как "постоянное проживание", так и "преимущественное проживание" и, согласно Закону, не всегда совпадает с фактическим проживанием гражданина в жилых помещениях, определяемых как постоянное или преимущественное место жительства.

Свобода выбора места жительства является конституционным правом гражданина Российской Федерации. Вместе с тем Закон возлагает на него обязанность регистрироваться и по месту пребывания, и по месту жительства. Это распространяется и на граждан, признанных вынужденными переселенцами. Часть первая статьи 3 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года "О вынужденных переселенцах" место пребывания вынужденных переселенцев определяет как временное поселение. Следовательно, они не могут быть признаны постоянно или преимущественно проживающими в местах временного поселения. Из части второй статьи 2 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" следует, что временное поселение является местом пребывания, а не жительства. В соответствии с частью первой статьи 5 данного Закона временное пребывание за пределами места жительства не влечет за собой снятия с регистрационного учета по месту постоянного или преимущественного проживания. В силу этого

наличие регистрации должно рассматриваться в качестве одного из оснований для включения гражданина в список избирателей по месту жительства, что относится и к вынужденным переселенцам. Сам по себе факт отсутствия гражданина на момент составления списков избирателей по месту постоянного или преимущественного проживания не может служить основанием для отказа ему во включении в список избирателей на соответствующем избирательном участке.

Оспариваемая норма Закона Республики Северная Осетия "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" по своему буквальному смыслу не устанавливает правовых ограничений для внесения в списки избирателей граждан, обладающих статусом вынужденных переселенцев и не избравших иное место жительства. Наличие регистрации достаточно для органов, осуществляющих учет избирателей и направляющих сведения о них в соответствующие участковые избирательные комиссии, которые с учетом и других предусмотренных законодательством оснований принимают решение о включении гражданина в список избирателей. Невключение гражданина в список избирателей может служить основанием для обжалования в соответствующую избирательную комиссию или для обращения за защитой нарушенного права в судебном порядке. Если же ко дню выборов вынужденный переселенец избрал другое постоянное или преимущественное место жительства, то участковая избирательная комиссия правомерно не включает его в списки избирателей.

5. Рассматриваемая норма в части, ограничивающей активное избирательное право граждан, преимущественно проживающих на территории избирательного участка, но находящихся на момент составления списков избирателей за его пределами, противоречит статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1), 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, которые устанавливают право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах, равенство прав и свобод человека и гражданина, а также право на свободу передвижения и выбор места жительства. Вместе с тем, вопреки утверждению заявителя, она не содержит предписаний, ограничивающих избирательные права граждан в зависимости от национальности, языка и других обстоятельств.

На основании изложенного и руководствуясь частью первой статьи 71, частями первой и второй статьи 72, статьей 75, пунктом 1 части первой статьи 86 и статьей 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть вторую статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" соответствующей Конституции Российской Федерации, поскольку данная норма предусматривает включение в списки избирателей граждан, обладающих избирательным правом и имеющих постоянное место жительства на территории соответствующего избирательного участка, и не препятствует включению в списки избирателей этих граждан в случае их временного пребывания за пределами Республики Северная Осетия.

Признать часть вторую статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" постольку, поскольку она препятствует внесению в списки избирателей граждан Российской Федерации, преимущественно проживающих на территории Республики Северная Осетия, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 72 (пункт "б" части 1) и 76 (часть 2).

В соответствии с частью третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" решение Центральной избирательной комиссии по выборам депутатов Парламента Республики Северная Осетия от 2 февраля 1995 года N 4 "Об участии беженцев и военнослужащих в выборах Парламента Республики Северная Осетия - Алания" как искажающее буквальный смысл части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" с момента провозглашения настоящего Постановления не подлежит исполнению и должно быть пересмотрено.

2. Парламенту Республики Северная Осетия на основании настоящего Постановления надлежит привести часть вторую статьи 10 Закона Республики Северная Осетия "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" в соответствие с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации".

3. Пункт 1 резолютивной части настоящего Постановления не ставит под сомнение юридическую силу результатов волеизъявления избирателей и не затрагивает полномочий депутатов Парламента Республики Северная Осетия, для избрания которых положение о критериях включения граждан в списки избирателей, содержащееся в части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания", не имело решающего значения и в отношении которых оно не повлияло на результаты выборов.

В связи с настоящим Постановлением подлежат пересмотру решения соответствующих избирательных комиссий о признании полномочий тех депутатов Парламента Республики Северная Осетия, для избрания которых положение о критериях включения граждан в списки избирателей, содержащееся в части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания", имело решающее значение и в отношении которых оно повлияло на результаты выборов.

4. Соответствующим органам государственной власти Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Временному Государственному комитету Российской Федерации по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта октября-ноября 1992 года, органам государственной власти Республики Северная Осетия и Ингушской Республики принять организационно-технические и иные меры для создания условий, необходимых для реализации в полном объеме гарантированных Конституцией Российской Федерации избирательных прав граждан, в том числе вынужденных переселенцев.

5. 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.

6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", а также официальных изданиях органов государственной власти Ингушской Республики и Республики Северная Осетия.

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
О.И.Тиунов

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Т.Г.Морщакова
Ю.Д.Рудкин
Н.В.Селезнев
Б.С.Эбзеев

№ 14-П

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.В. ВИТРУКА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
ЧАСТИ ВТОРОЙ СТАТЬИ 10 ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ
ОТ 22 ДЕКАБРЯ 1994 ГОДА "О ВЫБОРАХ В ПАРЛАМЕНТ
РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ - АЛАНИЯ"**

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 года по делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" нуждается в

дополнительной аргументации относительно института гражданства Республики Северная Осетия - Алания и гражданства Республики Ингушетия.

Стороны, участвовавшие в деле, как до, так и в ходе судебного заседания, широко оперировали институтом гражданства Республики Северная Осетия - Алания и Республики Ингушетия.

Так, председатель правительства Республики Ингушетия в своем обращении в Конституционный Суд Российской Федерации усматривал нарушение избирательных прав ингушей - вынужденных переселенцев как граждан Республики Северная Осетия - Алания в том, что им было отказано в голосовании при выборах Президента и парламента Республики Северная Осетия - Алания.

В свою очередь председатель Верховного Совета Республики Северная Осетия - Алания в письме на имя председателя правительства Республики Ингушетия также обращается к конституционным нормам, устанавливающим гражданство Республики Ингушетия. Так, он отмечает, что статья 21 Конституции Республики Ингушетия не допускает двойного гражданства, то есть совмещения в одном лице гражданства Республики Северная Осетия - Алания и гражданства Республики Ингушетия, и указанная Конституция предусматривает защиту за пределами Республики Ингушетия лишь своих граждан, то есть граждан Республики Ингушетия, но не граждан Республики Северная Осетия - Алания.

С точки зрения обеспечения и защиты конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, в данном случае избирательных прав российских граждан, не имеет принципиального значения, к гражданству какой республики принадлежит лицо. Более того, такой подход подчеркивает обязательное требование Конституции Российской Федерации, что не может быть каких-либо ограничений избирательных и иных конституционных прав и свобод в зависимости от национальной (этнической) принадлежности, от обладания конкретным республиканским гражданством. В таком случае встает более общий вопрос о юридической значимости института гражданства республики, входящей в состав Российской Федерации. Видимо, институт гражданства республики как субъекта Российской Федерации имеет смысл лишь в качестве одного из остаточных (формальных) признаков республики как государства, то есть государственной природы республики в качестве субъекта Российской Федерации.

Остаточным (формальным) данный признак является потому, что он не может свидетельствовать о суверенном характере государственной власти в республиках. Республики (государства) как субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом и потому не имеют права выхода из Российской Федерации, что служит гарантией сохранения государственной целостности России. Гражданство республики как субъекта Российской Федерации допустимо лишь постольку, поскольку оно не влияет на общий конституционно-правовой статус всех граждан Российской Федерации.

Часть 2 статьи 6 Конституции Российской Федерации устанавливает: "Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации". В принципе уже в настоящий период республики могли бы отказаться от института собственного гражданства. Однако такой тенденции нет. Наблюдается иная тенденция, которая не соответствует положениям действующей Конституции Российской Федерации, а по ряду вопросов прямо противоречит ей.

Регулированию отношений гражданства посвящена статья 6 Конституции Российской Федерации. В ней речь идет только о гражданстве Российской Федерации, которое является единым и равным независимо от оснований приобретения. Гражданство Российской Федерации, как сказано в этой же статье, приобретает и прекращается в соответствии с Федеральным законом.

Согласно пункту "в" статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится гражданство в Российской Федерации. Из буквального смысла настоящего положения следует, что исключительно Российской Федерации подведомственны вопросы гражданства - как федерального, так и республиканского. Приведенная формулировка может лишь свидетельствовать о допуске института гражданства в субъектах Российской Федерации, вернее, в республиках, являющихся субъектами Российской Федерации в соответствии с положениями Закона Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации", принятым 28 ноября 1991 года, и не отмененными после вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 года. Часть 2 статьи 2 указанного Закона устанавливает: "Граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являются одновременно гражданами этой республики".

Конституция Российской Федерации не предоставляет возможности введения собственного гражданства в краях, областях, городах федерального значения, в автономной области и в автономных округах.

Конституции республик в составе Российской Федерации, в том числе принятые на основе действующей Конституции Российской Федерации, сохраняют и расширяют содержание института республиканского гражданства (статья 57 Конституции Республики Адыгея; статья 4, глава II "Гражданство" (статьи 22 - 25) Конституции Республики Башкортостан; статья 12 Конституции

Республики Бурятия; статья 11 Конституции Республики Дагестан; статья 5 Конституции Кабардино-Балкарской Республики; статья 9 Степного Уложения Республики Калмыкии; глава 2 "Гражданство Республики Карелия. Равноправие граждан" (статьи 9 - 12) Республики Карелия; статья 10 Конституции Республики Коми; статья 8 Конституции Республики Марий Эл; статья 5 Конституции Республики Мордовия; статья 12 Конституции Республики Саха (Якутия); статья 5 Конституции Республики Северная Осетия - Алания; статья 19 Конституции Республика Татарстан; глава V "Гражданство" (статьи 31 - 32) Конституции Республики Тыва; статья 8 Конституции Удмуртской Республики; глава 4 "Гражданство Чувашской Республики. Равноправие граждан" (статья 28) Конституции Чувашской Республики).

Договоры между Российской Федерацией и республиками в ее составе по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республик вопреки требованиям федеральной Конституции пошли на расширение компетенции республик по вопросам республиканского гражданства, относя их в ведение республик (Башкортостан, Кабардино-Балкария, Северная Осетия - Алания) либо включая в ведение республик "общие и коллизийные вопросы гражданства" (Башкортостан, Татарстан). Более того, конституции ряда республик устанавливают первичность республиканского гражданства и вторичность федерального гражданства (предоставляя право республики принимать в республиканское гражданство либо прекращать его либо предоставляя право приобретения и прекращения гражданства республики в соответствии лишь с законом республики о гражданстве (Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Коми, Северная Осетия - Алания, Татарстан, Тыва). При этом в противоречие с Законом Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации" приобретение республиканского гражданства связывается с наличием дополнительных условий (знание языка титульной нации наряду со знанием русского языка, наличие постоянного и законного на территории республики источника существования (Республика Калмыкия - Хальм Тангч).

В конституциях ряда республик не указывается на то, что гражданство республики приобретается и прекращается в соответствии с Конституцией Российской Федерации (Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Марий Эл, Удмуртская Республика, Чувашская Республика), однако в них есть ссылка на федеральный закон о гражданстве в Российской Федерации. В конституциях некоторых республик приобретение и прекращение гражданства республики регулируется лишь республиканскими законами о гражданстве (Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Северная Осетия - Алания, Татарстан, Тыва).

Подобного рода новеллы относительно гражданства республик (государств) в составе Российской Федерации, компетенции республик по вопросам гражданства республик с неизбежностью могут повлечь ограничение конституционных прав и свобод человека, конституционных обязанностей и юридической ответственности граждан Российской Федерации (что уже имеет место на практике). Об этом свидетельствуют фактические обстоятельства рассмотренного дела.

Сохранение и культивирование института гражданства республик в составе Российской Федерации может провоцировать распространение деления этого института на другие субъекты Российской Федерации, что не отвечает принципам реальной федерации и положениям действующей Конституции Российской Федерации.

Приведенные выше юридические аргументы послужили основанием к тому, что Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении по делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" говорит о гражданах Российской Федерации и не прибегает к использованию категорий граждан Республики Северная Осетия - Алания и граждан Республики Ингушетия.