



Именем
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

город Москва

10 июня 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г.Морщаковой, судей Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, А.Л.Кононова, Н.В.Селезнева, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей сторон, направивших запросы в Конституционный Суд Российской Федерации, - члена Совета Федерации И.П.Александрова и Председателя Палаты Республики Законодательного Собрания Республики Карелия Н.В.Коцюбы,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой 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 положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Совета Федерации и Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Учитывая, что запросы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим запросам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей Верховного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе Совета Федерации оспаривается конституционность положения подпункта "а" пункта 3 статьи 13 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и

о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления. По мнению Совета Федерации, установление в федеральном законе запрета выносить на местный референдум указанные вопросы является вмешательством в компетенцию субъектов Российской Федерации, вторжением в самостоятельность местного самоуправления, ограничивает право граждан на непосредственное осуществление власти через референдум и право на местное самоуправление и, следовательно, противоречит статьям 3 (части 2 и 3), 12, 55 (части 2 и 3) и 130 Конституции Российской Федерации.

Народовластие, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, а также через признанное и гарантированное государством местное самоуправление, в частности путем местного референдума и выборов (статьи 3; 12; 32, часть 2; 130, часть 2, Конституции Российской Федерации). Из соотношения указанных форм непосредственного народовластия вытекают характер и содержание законодательного регулирования условий и порядка проведения местного референдума и выборов в органы местного самоуправления, обеспечивающих в том числе гарантии свободного волеизъявления граждан в процессе осуществления местного самоуправления. Народ при этом не только конституирует органы местного самоуправления и легитимирует их полномочия, но и контролирует в предусмотренных законом формах их деятельность.

Определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, поскольку это не касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, относится к ведению субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, что вытекает из смысла положений статей 72 (пункт "н" части 1), 73 и 130 Конституции Российской Федерации и подтверждается Федеральным законом от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (пункт 6 статьи 22). Однако это не означает, что пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не могут быть ограничены федеральным законодателем исходя из интересов обеспечения прав граждан в сфере местного самоуправления и общих принципов его организации в Российской Федерации.

Таким ограничением является предусмотренный оспариваемым положением запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления. Данное ограничение обусловлено тем, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции Российской Федерации, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и, как следствие, - к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

Запретом выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления не ограничивается право граждан на осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц в установленных законом формах, включая отзыв населением депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления, если возможность такого отзыва предусмотрена уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (пункт 5 статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Установление данного запрета не является неправомерным вмешательством Российской Федерации в сферу ведения ее субъектов, что подтверждается и правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 16 октября 1997 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": рассматривая досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в качестве формы ответственности, Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил право Российской Федерации, гарантируя местное самоуправление, предусматривать в федеральном законе указанные меры ответственности соразмерно допущенному нарушению и значимости защищаемых публичных интересов, обеспечивая при этом дальнейшее функционирование местного самоуправления, в частности путем проведения досрочных выборов. С реализацией этого полномочия Российской Федерации связан, в частности, запрет выносить на местный референдум вопросы о выступающем в

качестве меры ответственности досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении их досрочных выборов.

Таким образом, положение подпункта "а" пункта 3 статьи 13 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не противоречит Конституции Российской Федерации.

2. Совет Федерации оспаривает конституционность положения пункта 4 статьи 13 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что на референдум субъекта Российской Федерации не могут быть вынесены вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, считая его противоречащим статьям 71, 72, 73 и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Федеративной природой государственности России, в том виде как она закреплена в статьях 1 (часть 1), 11 (часть 2) и главе 3 "Федеративное устройство" Конституции Российской Федерации, обусловлены разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, в том числе в сфере совместного ведения, и полнота государственной власти на каждом уровне федеративной системы вне пределов ведения и полномочий органов государственной власти другого уровня. По смыслу статей 11 (часть 3), 72, 73 и 76 (части 2, 4 и 6) Конституции Российской Федерации, в сфере совместного ведения субъекты Российской Федерации связаны только осуществленным федеральным законодателем регулированием, а также Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Субъекты Российской Федерации, обладая правом осуществлять собственное правовое регулирование в сфере совместного ведения, могут самостоятельно определять и вопросы, по которым проводится референдум субъекта Российской Федерации, если этими вопросами не затрагиваются полномочия Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) и если они не решены в федеральном законе. При этом следует иметь в виду, что нормативное значение актов, как одобряемых на референдуме, так и принимаемых органом законодательной власти субъекта Российской Федерации, является идентичным, в том числе по юридическим последствиям, и на них в равной степени распространяются положения статей 72 и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации. Поэтому запрет выносить на референдум субъекта Российской Федерации вопросы, относящиеся к совместному ведению, ущемляет конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации и не соответствует указанным статьям Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем институт референдума субъекта Российской Федерации в силу целостности России и единства системы государственной власти, обусловленных суверенитетом ее многонационального народа (статья 1, часть 1; статья 3, часть 1; статья 4, часть 1; статья 5, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации), не должен использоваться для противопоставления воли населения субъекта Российской Федерации воле федерального законодателя. В связи с этим федеральный законодатель вправе и обязан предусмотреть необходимые правовые, включая судебные, гарантии соответствия принимаемых на референдуме субъекта Российской Федерации решений Конституции Российской Федерации и федеральному закону (пункт 5 статьи 61 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"). В федеральном законе возможно также установление дополнительных предварительных процедур урегулирования разногласий между Российской Федерацией и ее субъектами, если таковые возникнут в связи с назначением в субъекте Российской Федерации референдума по вопросам, входящим в сферу совместного ведения. Кроме того, такие разногласия могут быть преодолены путем рассмотрения споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (статья 125, пункт "б" части 3, Конституции Российской Федерации).

3. Совет Федерации оспаривает конституционность положения пункта 2 статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", согласно которому выборы признаются не состоявшимися в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. По мнению заявителя, при этом нарушается принцип прямого волеизъявления избирателей, поскольку признание выборов не состоявшимися происходит не на основе голосов избирателей, поданных за или против отдельных кандидатов, а по результатам подсчета голосов избирателей, голосовавших "против всех кандидатов", а следовательно, оспариваемое положение противоречит статьям 3 (часть 3) и 32 (части 1 и 2)

Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации выборы в Российской Федерации являются свободными. Отсюда, в частности, следует право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными федеральным законодателем и органом законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации процедурами, с тем чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей.

По смыслу пункта 6 статьи 51 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов. Такое волеизъявление означает в условиях свободных выборов не безразличное, как полагает Совет Федерации, а негативное отношение избирателей ко всем зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу кандидатам. Его конституционно-правовой смысл заключается в том, что таким кандидатам отказывается в праве представлять народ в выборных органах публичной власти. При этом выборы как способ выявления воли народа и формирования соответствующих легитимных органов государственной власти и местного самоуправления, от его имени осуществляющих публичную власть, основаны на приоритете воли большинства избирателей, принявших участие в голосовании.

Факт негативного отношения большинства избирателей ко всем кандидатам, подтвержденный голосованием "против всех кандидатов" большим числом избирателей, чем проголосовало за набравшего большинство голосов кандидата, означает, что и данный кандидат не получил поддержки избирателей, необходимой и достаточной для обеспечения подлинного представительства народа, которое согласно статье 3 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации должно быть результатом свободных выборов. Поэтому признание выборов в таких обстоятельствах не состоявшимися в наибольшей степени отвечает принципу народовластия.

Оспариваемое положение не противоречит и принципу прямого избирательного права, смысл которого состоит не в том, что, как полагает заявитель, избиратель голосует за или против каждого конкретного кандидата (списка кандидатов), а в том, что он, как это вытекает из смысла Конституции Российской Федерации (статья 3, часть 2; статья 32, часть 1; статья 81, часть 1; статья 130, часть 2), осуществляет свое волеизъявление непосредственно.

4. Законодательное Собрание Республики Карелия оспаривает конституционность пункта 6 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", согласно которому субъекты Российской Федерации могут своими законами устанавливать дополнительные условия реализации российским гражданином пассивного избирательного права, связанные с достижением определенного возраста, однако лишь при соблюдении установленных федеральным законом пределов - минимальный возраст кандидата не должен превышать 21 года на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления и 30 лет - на выборах глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По мнению заявителя, эта норма противоречит основам конституционного строя и другим положениям Конституции Российской Федерации, в частности ее статьям 12 и 130, гарантирующим местное самоуправление, статье 19 (часть 2), закрепляющей равенство прав и свобод граждан, статье 60, устанавливающей полную правосубъектность гражданина с 18-летнего возраста, и статье 73, определяющей исключительное ведение субъектов Российской Федерации. Таким образом, в запросе оспаривается право федерального законодателя вводить связанные с возрастом ограничительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, посягающие, как полагает заявитель, на права субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и граждан.

Между тем оспариваемая норма не вводит непосредственно такие ограничения, оставляя решение вопроса об их установлении на усмотрение законодателя субъектов Российской Федерации. Отсюда следует, что заявитель считает не подлежащим действию положение, реализация которого полностью зависит от него как законодателя субъекта Российской Федерации, при том что ни один из федеральных органов государственной власти или органов государственной власти субъектов Российской Федерации не настаивает на его применении при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления.

Именно субъект Российской Федерации вправе принять решение об отказе от установления таких условий, ограничительный характер которых оспаривается в настоящем деле, обеспечивая при этом единый стандарт прав человека и гражданина, закрепленный в Конституции Российской Федерации. Это согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 27 апреля 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Башкортостан и законов Республики Башкортостан "О Президенте Республики Башкортостан" и "О выборах Президента Республики Башкортостан". В нем указано, что федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации их полномочий, в том числе предоставленных им федеральным законодателем, надлежит действовать, в частности, с учетом того, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 6, часть 2), что все равны перед законом и судом (статья 19, часть 1), а ограничения прав и свобод могут устанавливаться только федеральным законодателем и должны быть соразмерны предусмотренным самой Конституцией Российской Федерации целям (статья 55, часть 3). На реализацию этих требований направлена и оспариваемая норма.

Следовательно, с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов оспариваемое положение должно быть признано соответствующим Конституции Российской Федерации.

5. И в запросе Совета Федерации, и в запросе Законодательного Собрания Республики Карелия оспариваются положения пункта 3 статьи 19 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", касающиеся требований, предъявляемых к порядку образования избирательных округов при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а именно: примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях - не более чем на 15 процентов; при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно быть более 30 процентов.

По мнению заявителей, требование примерного равенства избирательных округов по числу избирателей и установление пределов допустимых отклонений от этого равенства нарушают конституционные полномочия субъектов Российской Федерации самостоятельно определять принципы установления границ избирательных округов при выборах в законодательные (представительные) органы субъекта Российской Федерации и, таким образом, противоречат статьям 73 и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Осуществляемое в соответствии со статьей 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации регулирование федеральным законом избирательных прав на выборах в субъектах Российской Федерации и пределы федеральных полномочий в этой области обусловлены вытекающей из статей 3, 19 и 32 Конституции Российской Федерации необходимостью обеспечения принципа равных выборов, гарантируемых в том числе установлением в федеральном законе требований к примерному равенству избирательных округов по числу избирателей. Тем самым обеспечивается соответствующее конституционному принципу народовластия в демократическом правовом государстве (статьи 1 и 3 Конституции Российской Федерации) представительство народа в выборных органах государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, оспариваемое положение соответствует Конституции Российской Федерации. Оно не препятствует реализации права субъекта Российской Федерации самостоятельно устанавливать собственную систему органов государственной власти и территориального устройства (статьи 72, 73 и 77 Конституции Российской Федерации) с учетом особенностей государственно-территориальной организации публичной власти в конкретном субъекте Российской Федерации, в том числе путем создания двухпалатной структуры законодательных (представительных) органов, при которой одна из палат состоит из представителей административно-территориальных единиц или (и) муниципальных образований. Между тем и в этом случае полномочия палат должны быть сбалансированы, с тем чтобы решения палаты, депутаты которой избираются по избирательным округам с примерно равным числом избирателей и представляют непосредственно население, не блокировались палатой, формируемой без обеспечения равного представительства, а именно на условиях, отражающих специфику территориального устройства и организации публичной власти в субъекте Российской Федерации. Иное не соответствовало бы закрепленному статьей 3 Конституции Российской Федерации приоритету народа, предполагающему именно равное его представительство в

законодательных (представительных) органах власти.

Таким образом, оспариваемые положения пункта 3 статьи 19 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не противоречат Конституции Российской Федерации, не ограничивают конституционный статус субъектов Российской Федерации в части самостоятельного образования органа законодательной (представительной) власти и организации территориального устройства (статьи 73 и 77 Конституции Российской Федерации). Этими положениями не затрагивается возложенная на Российскую Федерацию обязанность гарантировать права коренных малочисленных народов (статья 69 Конституции Российской Федерации).

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

постановил:

1. Признать соответствующим Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов положение пункта 6 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о возможности установления законами субъектов Российской Федерации дополнительных (ограничительных) условий реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанных с достижением гражданином определенного возраста, только в пределах, предусмотренных федеральным законом.

2. Признать соответствующим Конституции Российской Федерации положение подпункта "а" пункта 3 статьи 13 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении их досрочных выборов.

3. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 72, 73 и 76 (части 2 и 5), положение пункта 4 статьи 13 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что на референдум субъекта Российской Федерации не могут быть вынесены вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

4. Признать соответствующим Конституции Российской Федерации положения пункта 3 статьи 19 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации избирательные округа должны образовываться при соблюдении их примерного равенства по числу избирателей с допустимыми отклонениями от средней нормы представительства избирателей, предусмотренными данными положениями.

5. Признать соответствующим Конституции Российской Федерации положение пункта 2 статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что выборы признаются соответствующей избирательной комиссией не состоявшимися, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

6. 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.

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

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
Т.Г.Морщакова

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Л.М.Жаркова
А.Л.Кононов
Н.В.Селезнев
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

№ 17-П

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.В. ВИТРУКА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ
ПУНКТА 6 СТАТЬИ 4, ПОДПУНКТА "А" ПУНКТА 3 И ПУНКТА 4
СТАТЬИ 13, ПУНКТА 3 СТАТЬИ 19 И ПУНКТА 2 СТАТЬИ 58
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 19 СЕНТЯБРЯ 1997 ГОДА
"ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ
И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

1. Конституционный Суд Российской Федерации, неоднократно рассматривая вопрос о конституционности установления дополнительных условий (цензов) для кандидатов в депутаты и на выборные государственные должности, признавал не соответствующими Конституции Российской Федерации нормы конституционного и текущего избирательного законодательства ряда субъектов Российской Федерации без проверки конституционности аналогичных по содержанию норм федерального закона (см. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 года и от 27 апреля 1998 года).

Конституционный Суд Российской Федерации признал соответствующим Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов положение пункта 6 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о возможности установления законами субъектов Российской Федерации дополнительных ограничительных условий реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанных с достижением им определенного возраста, только в пределах, предусмотренных федеральным законом.

Согласно букве и духу Конституции Российской Федерации отношения, связанные с реализацией активного и пассивного избирательного права граждан и избирательной системой по выборам органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в целом, в их полном объеме составляют предмет конституционного (уставного) и текущего законодательного регулирования самих субъектов Российской Федерации.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, однако трудно согласиться с тем, что установление конкретных требований относительно возраста кандидатов в депутаты и на выборные должности в субъектах Российской Федерации входит в содержание "общего принципа организации системы органов государственной власти и местного самоуправления" либо составляет основу (принцип) регулирования избирательного права граждан Российской Федерации.

Положение пункта 6 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", согласно которому установление максимального возраста не допускается, а возможный минимальный возраст не должен превышать 21 года для лиц, избираемых депутатами законодательных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации, и для лиц, избираемых в органы местного самоуправления, а также 30 лет для лиц, избираемых на должности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, не получило должной оценки Конституционного Суда Российской Федерации с позиций содержания статьи 60 Конституции Российской Федерации: "Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет".

И, наконец, законодательная унификация на федеральном уровне возрастных пределов в реализации пассивного избирательного права во всех субъектах Российской Федерации не учитывает разнообразия в оценке значения возраста человека для надлежащего осуществления общественных и государственных функций у разных народов, населяющих Россию.

Другие аргументы в защиту признания не соответствующим Конституции Российской Федерации положения пункта 6 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" изложены в наших особых мнениях по делу о проверке конституционности положений статей 74 и 90 Конституции Республики Хакасия и по делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан "О Президенте Республики Башкортостан" (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан "О выборах Президента Республики Башкортостан" (с изменениями и дополнениями от 4 ноября 1993 года).

2. Конституционный Суд Российской Федерации признал соответствующим Конституции Российской Федерации положение пункта 3 статьи 19 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации избирательные округа должны образовываться при соблюдении их примерного равенства по числу избирателей с допустимыми отклонениями от средней нормы представительства избирателей, предусмотренными частями 1 и 2 пункта 3 статьи 19 указанного Федерального закона.

Установление указанным Федеральным законом строго фиксированного предела допустимого отклонения от средней нормы представительства избирателей в 30 процентов при образовании избирательных округов на территории компактного проживания коренных малочисленных народов может привести к ущемлению прав и интересов коренных малочисленных народов, гарантируемых и защищаемых Конституцией Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (статья 69 Конституции Российской Федерации). Этот вопрос имеет особо актуальное значение для Российской Федерации.

Как известно, принцип формального равенства всех граждан перед законом и судом в целях достижения фактического равенства корректируется системой льгот и преимуществ для определенных категорий граждан. Так, в мировой практике для коренных малочисленных народов устанавливаются льготы, связанные с освобождением от воинской обязанности, от уплаты налогов, сборов и т.п., с особым представительством в органах государственной власти, с предоставлением традиционного самоуправления и т.д.

В действующем российском федеральном законодательстве нет определения коренных малочисленных народов, их перечня, что на практике при наличии столь жесткого критерия при образовании избирательных округов на территории компактного проживания коренных малочисленных народов, установленного Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", может как раз привести к нарушению конституционно-правовых интересов коренных малочисленных народов. Как известно, в Российской Федерации существует 65 коренных малочисленных народов общей численностью немногим более 500 тысяч человек, 13 из которых насчитывают от 100 человек до 1 тысячи. Численность самых крупных из этих народов в настоящее время не достигла и 35 тысяч человек.

Пункт 3 статьи 19 указанного Федерального закона действительно не ограничивает статус субъекта Российской Федерации в части самостоятельного образования органа законодательной (представительной) власти и организации территориального устройства, но ограничивает возможности субъекта Российской Федерации в гарантировании конституционных прав и законных интересов коренных малочисленных народов. В силу этого установление какого-либо предела допустимого отклонения от средней нормы представительства избирателей при образовании избирательных округов на территории компактного проживания коренных малочисленных народов не соответствует Конституции Российской Федерации.