



Именем
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в редакции от 26 августа 1994 года

город Москва

10 июля 1995 года

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

с участием Президента Чувашской Республики Н.В.Федорова, направившего запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, и его представителя А.А.Шарапова - адвоката Московской городской коллегии адвокатов; представителей Государственного Совета Чувашской Республики: В.С.Шурчанова - Председателя Государственного Совета Чувашской Республики, Г.В.Мальцева - доктора юридических наук, Б.Б.Хангельдыева - доктора юридических наук; приглашенных в заседание: В.Г.Тарасенко - председателя Комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике, О.К.Застрожной - члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в редакции от 26 августа 1994 года.

Поводом к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", явился запрос Президента Чувашской Республики с требованием признать не соответствующей Конституции Российской Федерации указанную норму Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики".

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 Конституции Российской Федерации оспариваемая норма в редакции Закона Чувашской Республики от 26 августа 1994 года, изменившего порядок подведения итогов голосования при повторном его проведении.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Т.Г.Морщаковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных специалистов, исследовав документы и материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Выборы в Государственный Совет Чувашской Республики проводились в марте, мае и июне

1994 года на основе Закона Чувашской Республики от 24 ноября 1993 года "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в редакции от 20 января 1994 года. При этом из установленного Конституцией Чувашской Республики (часть первая статьи 93) общего численного состава Государственного Совета, равного 47 депутатам, были избраны 33 депутата. Для завершения формирования Государственного Совета на 27 ноября 1994 года был назначен еще один тур выборов. Одновременно вновь избранный состав Государственного Совета 26 августа 1994 года принял Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики". Этим Законом, в частности, из части второй статьи 42 было исключено положение о том, что избранным по большинству голосов считается кандидат в депутаты, получивший при повторном голосовании не менее 25 процентов от числа голосов граждан, внесенных в списки избирателей. 4 декабря 1994 года в результате проведения последнего этапа повторного голосования на основе Закона в новой редакции были доизбраны все остальные члены Государственного Совета Чувашской Республики.

По мнению заявителя, исключение из избирательного закона названной нормы не согласуется с положением статьи 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, в силу которого органы государственной власти субъекта Российской Федерации должны формироваться в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации. Кроме того, как указано в запросе, введение этой поправки в действие перед последним туром повторного голосования нарушает принцип равенства в избирательных правах, что противоречит также статьям 3, 15 и 19 Конституции Российской Федерации.

2. Запрос Президента Чувашской Республики в соответствии со статьей 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации и частью второй статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" является допустимым, так как оспариваемый в нем нормативный акт затрагивает вопрос, относящийся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно статье 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации защита прав и свобод граждан относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Исходя из этого следует признать, что Государственный Совет, принимая поправки к закону о выборах, действовал именно в сфере совместного ведения по обеспечению избирательных прав граждан.

Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем деле рассматривает вопросы, поставленные заявителем, лишь в тех пределах, в каких они касаются указанной сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

3. Заявитель ходатайствует о проверке конституционности части второй статьи 42 в новой редакции как по содержанию данной нормы, так и по юридическим последствиям, вызванным введением ее в действие и применением.

Рассматриваемая норма регламентирует порядок подведения итогов голосования при повторном его проведении в случаях, когда ни один из кандидатов первоначально не собрал необходимого большинства голосов. Данный вопрос Конституция Российской Федерации не относит ни к исключительному ведению Российской Федерации, ни к ее совместному с субъектами Российской Федерации ведению. Поэтому в силу статьи 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации проверка конституционности собственно порядка подведения итогов голосования, который установлен законом субъекта Российской Федерации, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

Вместе с тем, согласно части первой статьи 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации проверяет соответствие нормативных актов Конституции Российской Федерации не только по содержанию норм, но и по порядку принятия, опубликования или введения в действие. При этом, исходя из части второй статьи 74 названного Закона, Конституционный Суд Российской Федерации оценивает по указанным критериям как буквальный смысл рассматриваемых норм, так и смысл, который они приобретают в процессе правоприменения, а также в связи с их местом в системе правовых актов.

Согласно пункту 2 постановления Государственного Совета Чувашской Республики от 15 июля 1994 года Закон Чувашской Республики "О внесении изменений и дополнений в Закон Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" подлежал введению в действие со дня его подписания, т.е. с 26 августа 1994 года. Норма о введении в действие по существу является переходным положением к Закону, которое обусловило применение

новой редакции Закона при проведении очередного повторного голосования в ходе выборов в Государственный Совет, начавшихся ранее на основе прежнего законодательства.

4. Государственный Совет Чувашской Республики, однако, был не вправе распространять действие новых норм на регулирование отношений по выборам в представительный орган государственной власти Чувашской Республики, который начал формироваться в марте 1994 года в соответствии с прежним порядком. Статья 42 (часть вторая) в новой редакции в совокупности с постановлением о введении Закона в действие изменили правила подсчета голосов в процессе проведения выборов, т.е. когда формирование Государственного Совета еще не завершилось.

В результате для кандидатов, баллотировавшихся в Государственный Совет до внесения изменений в статью 42 Закона, действовали при повторном голосовании одни условия, а для кандидатов, участвовавших в следующем туре повторного голосования на основе новой редакции Закона, - другие.

5. Изменением правил подсчета голосов при повторном голосовании в процессе уже начатых выборов был нарушен принцип равного избирательного права, соблюдение которого является необходимым условием свободных выборов (статья 3, часть 3, Конституции Российской Федерации). Содержание этого принципа конкретизируется также в Международном пакте о гражданских и политических правах, действие которого признано Российской Федерацией.

В Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и нормами международного права (статья 17 Конституции Российской Федерации), которые, согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В целях обеспечения народовластия пункт "б" статьи 25 упомянутого Международного пакта предусматривает, что 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, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и данной международно-правовой нормой федеральное законодательство гарантирует право гражданина участвовать в свободных выборах на основе всеобщего и равного избирательного права. Гарантии данного права должны быть также предусмотрены в законах субъектов Российской Федерации.

Указанные изменения в процедуре выборов в Государственный Совет Чувашской Республики привели к неравенству граждан при осуществлении ими пассивного и активного избирательного права в ходе одних и тех же выборов. На их первом этапе к кандидатам в депутаты предъявлялись более высокие требования, что было обусловлено более жесткими нормами прежней редакции Закона относительно числа голосов, необходимых для избрания в Государственный Совет. В результате и избиратели не смогли в ряде случаев на равных основаниях реализовать свое право на представительство в законодательном органе Чувашской Республики.

Таким образом, был нарушен принцип равенства граждан, закрепленный в статье 19 Конституции Российской Федерации, который определяет равный правовой статус граждан при осуществлении ими любых прав, в том числе предусмотренного статьей 32 Конституции Российской Федерации права избирать и быть избранным в органы государственной власти. Нарушение принципа равенства избирательных прав при формировании законодательного органа является отступлением от общих принципов организации представительных органов власти субъектов Российской Федерации (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации) и, следовательно, может поставить под сомнение легитимность принимаемых ими решений.

Предписание, содержащееся в пункте 2 постановления Государственного Совета Чувашской Республики от 15 июля 1994 года, о введении в действие новой редакции рассматриваемого Закона со дня подписания, а не с момента опубликования, противоречит также статье 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, могут применяться лишь при условии их официального опубликования для всеобщего сведения.

Таким образом, по порядку введения в действие норма части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в редакции от 26 августа 1994 года не соответствует статьям 15 (часть 4), 17 (часть 1), 19 и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации о равенстве граждан, их праве избирать и быть избранными в

органы государственной власти, а также статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

На основании изложенного и руководствуясь частью первой статьи 71, частями первой, второй и третьей статьи 72, частями первой, второй, третьей и четвертой статьи 74, статьей 75, частью третьей статьи 79, пунктом 3 части первой статьи 86 и статьей 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать порядок введения в действие части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики от 24 ноября 1993 года в редакции Закона Чувашской Республики от 26 августа 1994 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" применительно к формированию Государственного Совета Чувашской Республики первого созыва не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 4), 17 (часть 1), 19 и 32 (часть 2), поскольку изменение правил подсчета голосов в ходе одних выборов привело к нарушению равенства граждан при осуществлении ими права избирать и быть избранными в органы государственной власти.

2. Пункт 1 резолютивной части настоящего Постановления не ставит под сомнение легитимность Государственного Совета Чувашской Республики и не затрагивает полномочий депутатов, избранных до введения в действие Закона Чувашской Республики от 26 августа 1994 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики".

3. В связи с настоящим Постановлением подлежат пересмотру решения Центральной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственного Совета Чувашской Республики, основанные на части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в редакции от 26 августа 1994 года.

В отношении доизбрания состава Государственного Совета Чувашской Республики первого созыва в случае проведения таких выборов действует Закон Чувашской Республики от 24 ноября 1993 года "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в редакции от 20 января 1994 года.

4. Настоящее Постановление не затрагивает юридическую силу Закона Чувашской Республики от 26 августа 1994 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в отношении выборов в Государственный Совет Чувашской Республики нового созыва.

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 иных официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации и Чувашской Республики. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.Д.Рудкин

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Н.В.Витрук

Г.А.Гаджиев
А.Л.Кононов
Т.Г.Морщакова
Н.В.Селезнев
О.И.Тиунов
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

№ 9-П

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.В. ВИТРУКА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЧАСТИ
ВТОРОЙ СТАТЬИ 42 ЗАКОНА ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ "О ВЫБОРАХ
ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ"
В РЕДАКЦИИ ОТ 26 АВГУСТА 1994 ГОДА**

На основании статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" излагаю свое особое мнение по настоящему делу.

В соответствии со статьями 73 и 74 Конституции Чувашской Республики формирование Государственного Совета Чувашской Республики - постоянно действующего представительного законодательного органа государственной власти Чувашской Республики - путем выборов предусмотрено Законом Чувашской Республики от 24 ноября 1993 года "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики". Закон предусматривает проведение общих выборов, в ходе которых допускается повторное голосование не позднее чем в двухнедельный срок (статья 42), а также повторных выборов (не позднее чем в двухмесячный срок после общих выборов) с допуском повторного голосования, если по избирательному округу баллотировалось не более двух кандидатов в депутаты и ни один из них не был избран, либо по избирательному округу выборы были признаны недействительными, либо повторное голосование не позволило определить избранного депутата (статья 43).

В результате проведения общих (первичных) выборов 13 марта 1994 года с повторным голосованием 27 марта 1994 года и повторных выборов 26 мая 1994 года с повторным голосованием 2 июня 1994 года был сформирован Государственный Совет Чувашской Республики в составе 33 депутатов из общего числа в 47 депутатов, предусмотренного статьей 93 Конституции Чувашской Республики и статьей 3 Закона Чувашской Республики "О Государственном Совете Чувашской Республики", принятого Верховным Советом Чувашской Республики 24 ноября 1993 года.

Решение сессии Государственного Совета Чувашской Республики считается принятым, если за него проголосовало не менее половины депутатов от общего состава (статья 5 Закона Чувашской Республики "О Государственном Совете Чувашской Республики"). В соответствии со статьями 92 и 98 Конституции Чувашской Республики, статьей 2 Закона Чувашской Республики "О Государственном Совете Чувашской Республики" Государственный Совет Чувашской Республики принимает законы и постановления большинством голосов от общего числа депутатов, а решение об отрешении от должности Президента Чувашской Республики - не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов.

Таким образом, Государственный Совет Чувашской Республики, сформированный на основе выборов в марте, мае и июне 1994 года, легитимен и способен решать все вопросы своей компетенции в соответствии с требованиями Конституции Чувашской Республики и Закона Чувашской Республики "О Государственном Совете Чувашской Республики".

Государственный Совет Чувашской Республики, стремясь наиболее полно реализовать свой представительный характер и тем самым преодолеть негативный характер неявки избирателей на выборы (абсентеизма), в административно - территориальных избирательных округах и территориальных избирательных округах, в которых не были избраны депутаты в ходе общих (первичных) и повторных выборов, назначил выборы на 27 ноября 1994 года. Государственный Совет Чувашской Республики 15 июля 1994 года принял Закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" и 26 августа 1994 года преодолел вето Президента Чувашской Республики от 2 августа 1994 года.

Указанным Законом внесено изменение в часть вторую статьи 42 Закона "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики", которым снято при повторном голосовании ограничение, предусматривавшее получение кандидатом в депутаты не менее 25 процентов голосов граждан, внесенных в списки избирателей. На основании Закона в редакции от 26 августа 1994 года 27 ноября 1994 года были проведены новые общие выборы с повторным голосованием 4 декабря

1994 года. В результате был избран полный состав Государственного Совета Чувашской Республики.

Государственный Совет Чувашской Республики имел право вносить изменения и дополнения в действующий республиканский Закон "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики", что и было им осуществлено 20 января 1994 года и 26 августа 1994 года. Законодательный орган республики в пределах своих полномочий не обязан принимать нормы, совпадающие с положениями аналогичных законов других субъектов Российской Федерации либо федеральных законов.

Однако Государственный Совет Чувашской Республики неправомерно распространил действие части второй статьи 42 Закона "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в новой редакции на формирование Государственного Совета первого созыва, так как в этом случае был нарушен принцип равенства граждан Чувашской Республики перед избирательным законом, в неодинаковых условиях оказались граждане Чувашской Республики при использовании права избирать и быть избранными в Государственный Совет Чувашской Республики, что противоречит статьям 29, 79 и 81 Конституции Чувашской Республики. Убедительные примеры результатов нарушения принципа равных условий реализации избирательных прав гражданами Чувашской Республики привел в своем выступлении на заседании Конституционного Суда Российской Федерации Президент Чувашской Республики Н.В. Федоров. Так, по Калининскому административно - территориальному избирательному округу N 1 в марте 1994 года кандидат в депутаты Ч.М. Шлепнев набрал 14,2% голосов избирателей, однако не был избран депутатом. В декабре по этому округу кандидат в депутаты Т.Н. Попова получила 7% голосов избирателей и была признана избранной в депутаты Государственного Совета Чувашской Республики; по Ленинскому территориальному избирательному округу N 16 в марте 1994 года В.Ф. Павлов набрал 10,3% голосов избирателей, в декабре этого же года В.И. Ижедеров получил 6,2% и был признан избранным в депутаты. Примерно такое же соотношение голосов, поданных за кандидатов в депутаты в марте и декабре 1994 года, было и по другим двум административно - территориальным избирательным округам и одному территориальному избирательному округу.

Таким образом, Государственный Совет Чувашской Республики неправильно применил новую редакцию Закона "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики", тем самым нарушил основные права граждан Чувашской Республики, предусмотренные статьями 79 и 81 Конституции Чувашской Республики.

Государственный Совет Чувашской Республики имел возможность наиболее полно реализовать представительный характер высшего органа государственной власти республики путем назначения новых общих выборов по правилам Закона "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в прежней редакции или путем использования права самороспуска (досрочного прекращения полномочий) в соответствии со статьей 93 Конституции Чувашской Республики и статьей 4 Закона "О Государственном Совете Чувашской Республики" и назначения выборов Государственного Совета Чувашской Республики в соответствии с требованиями Закона "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в новой редакции.

Проверка содержания республиканского избирательного закона на соответствие его действующей Конституции Чувашской Республики, а тем более оценка конституционной законности его применения не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации. Разрешение этих вопросов входит в компетенцию судов общей юрисдикции, в данном случае - Верховного Суда Чувашской Республики. Поэтому дело о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" в редакции от 26 августа 1994 года подлежало прекращению производством в Конституционном Суде Российской Федерации. Указанное дело могло быть рассмотрено в порядке, установленном Конституцией и законами Чувашской Республики.

Ссылка на нарушения соответствующих статей Конституции Российской Федерации не может служить достаточным основанием для разрешения дела Конституционным Судом Российской Федерации, так как в данном случае речь идет прежде всего о разграничении судебной конституционной юрисдикции между Российской Федерацией и ее субъектами. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по существу данного дела означает подмену компетенции республиканских судов общей юрисдикции, "забегание вперед" в процессе разрешения данной правовой коллизии без учета права субъектов Российской Федерации решать подобные вопросы самостоятельно. И только исчерпание всех возможностей разрешения сложившейся правовой коллизии на республиканском уровне открывает путь для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации.