



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

город Москва

24 декабря 1996 года

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

с участием представителя стороны, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, - члена Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации В.В.Глянцева; представителя стороны, принявшей оспариваемый акт, - адвоката А.П.Галоганова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 101, 102, 104 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы".

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли названный Закон Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание председателя судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда А.А.Поповченко, гражданки Н.А.Елисейевой, в отношении которой был применен Закон, оспариваемый в запросе, депутата Московской областной Думы В.Ф.Токарева, а также представителей: от Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания - кандидата юридических наук Л.Н.Фомичевой, от Правового управления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - Л.Г.Алехичевой; исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривая в кассационном порядке дело по жалобе гражданки Н.А.Елисейевой, пришла к выводу о необходимости обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы". Н.А.Елисейева - депутат Московской областной Думы была отозвана

избирателями на основании названного Закона, которым установлен институт отзыва депутата Московской областной Думы (первоначально закрепленный в Законе Московской области от 11 мая 1994 года "О статусе депутата Московской областной Думы") и определены гарантии прав депутата при рассмотрении предложения о его отзыве, а также порядок организации и проведения процедуры отзыва.

В своем запросе заявитель ссылается на статью 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, и на статью 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. По мнению заявителя, Федеральный закон "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", содержащий исчерпывающий перечень оснований прекращения депутатских полномочий, закрепляет один из таких принципов, который имеет значение для формирования системы представительных органов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, полагая, что субъекты Российской Федерации лишены права предусматривать в своих законах иные основания прекращения полномочий депутата, в том числе его отзыв, по существу, просит проверить конституционность Закона Московской области "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Именно в этой части запрос является допустимым и может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Положения Закона, конкретизирующие институт отзыва депутата, оцениваются Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации с учетом фактических обстоятельств при рассмотрении конкретного дела по кассационной жалобе гражданки Н.А.Елисеевой.

2. Согласно статье 11 (часть 2) Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Конкретизируя это положение, относящееся к основам конституционного строя, статья 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации также закрепляет право субъектов Российской Федерации устанавливать систему органов государственной власти самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. При этом статья 72 (пункт "н" части 1) относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации не запрещает субъектам Российской Федерации до принятия соответствующего федерального закона осуществлять самостоятельное правовое регулирование по предметам совместного ведения, включая установление принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, если это не противоречит основам конституционного строя и не отменяет и не умаляет права и свободы человека и гражданина.

3. Федеральный закон "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", как следует из его названия и содержания, принят не в соответствии со статьями 72 (пункт "н" части 1) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а в соответствии с ее статьей 71 (пункт "г"), которая относит установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности к ведению Российской Федерации.

Следовательно, названным Законом не устанавливаются общие для федерального парламента и органов народного представительства в субъектах Российской Федерации принципы организации, и поэтому отсутствие в нем института отзыва депутата не препятствует в настоящее время установлению этого института законом субъекта Российской Федерации. Принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним.

4. Согласно статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Следовательно, субъект

Российской Федерации в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. Установление в законах субъектов Российской Федерации института отзыва депутата до принятия такого федерального закона не нарушает предусмотренное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти. Институтом отзыва депутата эти права не ограничиваются, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями.

Отзыв влечет прекращение полномочий избранного лица как депутата, но не нарушает установленного Конституцией Российской Федерации статуса этого лица как гражданина.

Однако по смыслу Конституции Российской Федерации, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п. Сама процедура отзыва должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства отозванного депутата, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке.

Таким образом, установление института отзыва депутата законами субъектов Российской Федерации в настоящее время не противоречит Конституции Российской Федерации.

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

постановил:

1. Признать Закон Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в части установления института отзыва депутата соответствующим Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

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", "Российской газете", а также официальных изданиях органов государственной власти Московской области. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
А.Л.Кононов

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Т.Г.Морщакова

№ 21-П

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Н.В. ВИТРУКА
ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНА
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 28 АПРЕЛЯ 1995 ГОДА
"О ПОРЯДКЕ ОТЗЫВА ДЕПУТАТА МОСКОВСКОЙ
ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ"**

Заявитель в лице Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что Федеральный закон от 8 мая 1994 года "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" исключает отзыв депутата как основание прекращения его полномочий в качестве общего принципа организации представительных (законодательных) органов государственной власти как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. С такой позицией Верховного Суда Российской Федерации согласиться нельзя.

Вполне объясним свободный мандат депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, означающий недопустимость их отзыва. Однако из этого автоматически, по аналогии, не следует, что свободный мандат имеют депутаты всех представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Полномочия депутата могут быть прекращены по основаниям, указанным в законе, самим представительным (законодательным) органом государственной власти. Прекращение полномочий депутата может быть осуществлено избирателями через действие института отзыва депутата, что должно быть предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. В этом случае отзыв депутата есть форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, в осуществлении государственной власти (статьи 3 и 32 Конституции Российской Федерации). Отзыв депутата служит одновременно и формой института прямой (непосредственной) демократии. Установление института отзыва депутата расширяет возможности граждан по формированию дееспособного, авторитетного состава представительных (законодательных) органов государственной власти, служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности депутатов, так как избиратели могут поставить вопрос об отзыве депутатов, не являющихся на заседания представительного (законодательного) органа государственной власти и не осуществляющих свои депутатские полномочия, потерявших какие-либо связи со своими избирателями.

Мажоритарная система избрания депутатов есть условие действия института отзыва депутата. Институт отзыва депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, сформированного по мажоритарной избирательной системе, регулирует отношения, складывающиеся между депутатами данного органа государственной власти и избирателями, точнее - между конкретным депутатом и избирателями того избирательного округа, по которому он избран. Следовательно, институт отзыва депутата не входит в избирательную систему, а право отзыва депутата не является одним из избирательных прав граждан. Поэтому Федеральный закон от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" не регулирует и не должен регулировать отношения, связанные с отзывом депутатов. В избирательную систему институт отзыва включается лишь в силу того, что право на участие в отзыве депутата должно быть, как и на выборах, всеобщим, равным, прямым и при тайном голосовании.

Мандат депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации при введении института отзыва депутата можно считать полусвободным, так как он жестко не связан с наказаниями избирателей и возможностью отзыва ими депутата за их невыполнение. Отзыв депутата возможен в силу систематического виновного неисполнения депутатом своих депутатских обязанностей, в том числе по причине утраты каких-либо связей с избирателями, а также в силу действий, порочащих честь и достоинство депутата.

Однако это не означает, что депутат в случае постановки вопроса о его отзыве может быть подвергнут остракизму со стороны его политических оппонентов либо что можно безнаказанно клеветать на депутата, умалять его честь и достоинство. Гарантией этого служит ряд положений, закрепляемых в законе об отзыве депутата: невозможность отзыва депутата по политическим и идеологическим мотивам, по результатам его голосования в представительном (законодательном)

органе государственной власти. Депутат, в отношении которого ставится вопрос об отзыве, при формулировке оснований отзыва вправе в полном соответствии с требованиями статьи 45 (часть 2) Конституции Российской Федерации защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, в том числе путем судебной защиты (статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Право устанавливать институт отзыва депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо устанавливать запрет на отзыв депутата составляет исключительное право субъекта Российской Федерации. Институт отзыва депутата не является общим принципом организации (формирования, построения, функционирования) законодательных органов государственной власти в Российской Федерации, так как возможность установления отзыва депутата связана лишь с мажоритарной системой формирования представительного (законодательного) органа государственной власти; при других системах его формирования в условиях свободных выборов отзыв депутата может быть невозможным и даже недопустимым. Регулирование отношений по отзыву депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Отзыв депутата - специфический институт, возможный (но не обязательный) в деятельности представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выражающий взаимоотношения депутатов и избирателей.

Отношения по отзыву депутатов представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулируемые Законом Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" и аналогичными законами других субъектов Российской Федерации, не получили разрешения в Конституции Российской Федерации.

По своему характеру и значению этот вопрос может быть конституционным (уставным) лишь для тех субъектов Российской Федерации, в которых допускается формирование законодательных (представительных) органов государственной власти по мажоритарной избирательной системе. Поэтому соответствие Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации положений закона субъекта Российской Федерации об отзыве депутата может быть определено лишь конституционным (уставным) судом либо аналогичным по характеру органом конституционного контроля субъекта Российской Федерации, а при его отсутствии - судами общей юрисдикции. В Московской области не принят Устав Московской области. Конституционный Суд Российской Федерации не вправе рассматривать вопрос о пробелах в Конституции (Уставе) субъекта Российской Федерации, давать конституционную оценку такой пробельности. В силу этого поставленный заявителем перед Конституционным Судом Российской Федерации основной вопрос и связанные с ним все другие вопросы должны решаться по существу судами общей юрисдикции.

Исходя из изложенного прихожу к выводу, что на основании статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дело о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" подлежит прекращению.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Т.Г. МОРЩАКОВОЙ
ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНА
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 28 АПРЕЛЯ 1995 ГОДА
"О ПОРЯДКЕ ОТЗЫВА ДЕПУТАТА МОСКОВСКОЙ
ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ"**

1. Конституционный Суд фактически отказался от рассмотрения запроса по существу, так как не определил, соответствует ли Конституции само содержание Закона Московской области "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы".

В Постановлении Конституционного Суда для оценки названного Закона использован лишь аксиоматический тезис о том, что система органов государственной власти в субъектах Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти (статья 77 Конституции) и что установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции). На этом основан вывод о том, что оспариваемый Закон соответствует Конституции с точки зрения разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Однако тем самым фактически подтверждена также конституционность института отзыва, хотя и без его анализа по существу.

Вместе с тем признание акта принятым с соблюдением разграничения компетенции между

Российской Федерацией и ее субъектами не исключает его неконституционности по другим критериям (в том числе по содержанию), которые в соответствии со статьей 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" также должны быть проверены Конституционным Судом.

При этом приведенные в запросе доводы о том, что Московская областная Дума была не вправе устанавливать другие основания прекращения полномочий депутатов, кроме перечисленных в федеральном законе, и, следовательно, вышла за пределы своей компетенции, не исключают необходимость полной проверки конституционности акта, так как Конституционный Суд не связан основаниями и доводами (т.е. правовыми позициями), изложенными в обращении (часть третья статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

2. Самостоятельность субъектов Российской Федерации в формировании своих органов государственной власти сочетается с конституционным требованием обеспечить соответствие принимаемых ими с этой целью законов (а) основам конституционного строя, (б) общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным Федеральным законом (статья 77, часть 1) и, наконец, (в) общим принципам организации системы органов государственной власти (статья 72, пункт "н" части 1). При этом необходимо различать, с одной стороны, отнесенное к ведению Российской Федерации регулирование общих принципов организации представительных и исполнительных органов, а с другой - составляющее совместное ведение регулирование общих принципов организации системы органов государственной власти. В последнем случае ключевым понятием являются принципы организации именно системы этих органов. Их регулирование составляет лишь часть общих принципов организации органов государственной власти (статья 77, часть 1), и только оно может быть осуществлено в опережающем порядке субъектами Федерации до принятия федерального закона. Институт отзыва депутата не относится к этой категории принципов организации системы органов власти.

Регулирование же общих принципов организации органов государственной власти, включая общие принципы ее функционирования, - прерогатива федерального законодателя (статья 71 Конституции). Именно к этим принципам принадлежат принципы представительной демократии, с которыми связаны основания и процедуры лишения депутатского мандата. Они должны быть закреплены федеральными законами в соответствии со статьями 76 (часть 1) и 77 (часть 1) Конституции.

В этой сфере приняты и действуют такие акты, как Федеральные законы от 8 мая 1994 года "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", а также должен быть подготовлен упоминаемый в статье 77 (часть 1) Конституции закон (или законы) об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

3. В отсутствие таких специальных актов система органов государственной власти субъектов Федерации, устанавливаемая ими самостоятельно, не может противоречить закрепленным в главе 1 Конституции основам конституционного строя. Применительно к рассматриваемому институту прекращения депутатских полномочий релевантны такие включенные в основы конституционного строя положения, как провозглашение Российской Федерации демократическим правовым государством, признание прав и свобод человека высшей ценностью, народовластие, осуществляемое непосредственно или через представительные органы, политический плюрализм, высшая юридическая сила и непосредственное действие Конституции, а также включение общепризнанных принципов и норм международного права в качестве составной части в правовую систему Российской Федерации (статьи 1, 2, 3, 4, 13, 15). Интерпретация названных положений в связи с принципами представительной демократии и избирательного права особенно существенна, поскольку этот комплекс вопросов урегулирован в Конституции без детальной конкретизации.

Из указанных основ конституционного строя вытекает, что организация представительных органов власти как в Российской Федерации в целом, так и в ее субъектах должна обеспечивать, исходя из представлений, принятых в демократическом обществе, их формирование на основе свободных, подлинных, альтернативных выборов, которые позволяют, с одной стороны, выявить политическую волю избирателей и передать осуществление представительной власти победившим кандидатам, а с другой - обеспечить независимый статус избранникам, представляющим в парламенте не особые интересы голосовавшего за них местного (по избирательным округам) корпуса избирателей, а интересы народа.

В связи с этим умолчание в Конституции об институте отзыва депутата должно быть интерпретировано как имеющее принципиальный характер. Оно обязывает законодателя воздерживаться от введения институтов, которые могут иметь контрстимулирующее влияние на активную и независимую позицию депутата, создавать угрозу его общегражданским правам либо вести без достаточно четких оснований и формально выверенных процедур к фактическому пересмотру результатов выборов и аннулированию депутатского мандата. Именно такую отрицательную роль может играть институт отзыва депутата.

4. Принципиальное непровозглашение института отзыва депутата в действующей Конституции подтверждается ее историческим толкованием, поскольку предшествующее конституционно -

правовое регулирование, напротив, текстуально закрепляло подотчетность депутатов перед избирателями и возможность их отзыва, т.е. связанность волей избирателей в течение всей депутатской деятельности (императивный мандат). В те годы это сопутствовало безальтернативным выборам, проходившим на фоне почти стопроцентного участия избирателей в голосовании в условиях однопартийности, исключающей политическую оппозицию, что не позволяет признать существовавшую избирательную систему отвечающей демократическим принципам. Конкретизировавшие институт отзыва российские законы были признаны недействующими после принятия Конституции 1993 года.

Новые названные выше Федеральные избирательные законы (от 8 мая и от 6 декабря 1994 года), принятые в сфере ведения Российской Федерации, не закрепляют возможности отзыва депутата избирателями ни на федеральном уровне, ни на уровне субъектов Российской Федерации. Тем самым также выявляется иное, новое содержание принципов организации народного представительства в соответствии с действующей Конституцией и в условиях признания международных стандартов в области обеспечения свободных выборов (статья 21 Всеобщей декларации прав человека).

5. Действующее избирательное законодательство исходит не из обязательности, а из добровольности участия в выборах (статья 3 Федерального закона от 6 декабря 1994 года), и потому не устанавливает высокие требования к явке избирателей для голосования. Как правило, выборы признаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие 25% избирателей. Следовательно, избранным может быть признан кандидат, получивший более 12,5% голосов от списочного состава избирателей (конечно, если в ходе выборов каждому была предоставлена возможность участвовать в голосовании).

При таких условиях введение института отзыва депутата избирателями практически не исключает ситуации, когда депутат, получивший на выборах относительное большинство голосов, может быть лишен мандата голосами других избирателей, вообще не голосовавших или голосовавших за других кандидатов. Кандидаты, проигравшие выборы, смогли бы использовать отзыв, чтобы поставить вопрос о лишении полномочий своих политических противников. Институт отзыва не согласуется также с идеями плюрализма в парламентской деятельности, так как может быть направлен против парламентского меньшинства, что не соответствует условиям функционирования представительной системы в демократическом обществе.

Следовательно, субъект Российской Федерации не вправе своими законами вводить институт отзыва депутата не только в силу того, что установление общих принципов организации представительных органов власти относится к федеральному ведению, но также и потому, что это противоречит основам конституционного строя.

6. Содержание оспариваемого Закона свидетельствует о том, что он противоречит также и другим требованиям Конституции.

Статья 1 указанного Закона называет в качестве оснований для отзыва депутата невыполнение им депутатских обязанностей, требований Конституции, нарушение законодательства и совершение действий, порочащих звание депутата. Неопределенность названных оснований допускает любое их истолкование и открывает дорогу к произволу при их применении. Такого рода нормы неоднократно признавались Конституционным Судом противоречащими провозглашенному Конституцией Российской Федерации (статья 19) равенству перед законом (см. Постановление Конституционного Суда от 25 апреля 1995 года).

Опасность отрицательных объективно - правовых последствий неопределенных норм в данном случае повышается в связи с тем, что их применение осуществляется не специальными юрисдикционными органами, уполномоченными на привлечение к юридической ответственности, а инициативными группами избирателей, областной избирательной комиссией и Московской областной Думой (статьи 2, 3, 4 оспариваемого Закона). При этом в процедуре отзыва, который, с точки зрения московского областного законодателя, используется как мера ответственности депутата, не предусматривается какое-либо судебное или хотя бы квазисудебное установление фактов, подтверждающих совершение нарушения. Для начала процедуры отзыва во всех случаях достаточно утверждения инициаторов о факте правонарушения, даже если речь идет о таких из них, которые подлежат установлению в порядке гражданского, арбитражного, административного или уголовного судопроизводства. Это является отступлением от принципа разделения властей, поскольку не только возложение соответствующего вида ответственности, но и установление фактических ее оснований, какие бы правовые последствия это ни влекло, является прерогативой судебной власти.

Согласно статьям 2 и 3 оспариваемого Закона инициаторы отзыва депутата представляют на собрании избирателей по этому вопросу документальное подтверждение мотивов отзыва, формулировка которых излагается письменно в листах для сбора подписей в поддержку отзыва депутата и представляется в областную избирательную комиссию и областную Думу. Эти же мотивы приводятся в бюллетене для голосования по вопросу об отзыве (статья 8 Закона). Таким образом, против депутата выдвигается публичное обвинение без его подтверждения в установленном соответствующим процессуальным законом порядке, т.е. без обеспечения необходимых гарантий достоинства личности.

Однако законодатель в силу статей 18 и 21 Конституции Российской Федерации не вправе

поощрять возможное умаление достоинства личности со стороны корпораций публичного права, в том числе освобождать их от соблюдения конституционного принципа презумпции невиновности, который требует опровержения последней в предусмотренном федеральным законом судебном порядке. Ни федеральный закон, ни закон субъекта Российской Федерации не могут вводить нормы, противоречащие этому правилу статьи 49 Конституции Российской Федерации, которое, согласно статье 56 (часть 3) Конституции, отнесено к числу не подлежащих ограничениям.

Право депутата при реализации его мандата защищать свою честь и достоинство в порядке гражданского судопроизводства не освобождает государственные органы от обязанности следовать установленным конституционным принципам привлечения к ответственности.

7. Представительные органы власти, кроме того, не могут быть освобождены в течение срока legislatures и от обязанностей по обеспечению должного персонального состава депутатского корпуса. Согласно федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации именно им предоставлено правомочие лишить депутата депутатской неприкосновенности, если необходимо обеспечить его привлечение к уголовной, а также налагаемой в судебном порядке административной ответственности. Представительные органы сами устанавливают и реализуют также меры ответственности за нарушение депутатами правил депутатской этики.

Введение института отзыва освобождает депутатский корпус от необходимости решать эти вопросы, позволяет переложить свои обязанности на избирателей или даже маскировать волеизъявлением избирателей необоснованность лишения мандата. При этом создаются широкие возможности для манипулирования голосами, так как избирательский корпус не имеет ни реальных возможностей, ни соответствующих строгих процедурных условий для обеспечения юрисдикционной по своему существу деятельности, связанной с установлением фактов тех или иных нарушений и применением такой меры государственно - правовой ответственности, как досрочное прекращение депутатских полномочий.

Косвенное подтверждение недопустимости возложения на избирателей подобных функций содержится и в Федеральном конституционном законе "О референдуме Российской Федерации", которым запрещается выносить на референдум (а значит, решать путем всенародного голосования) вопросы о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации и Федерального Собрания, в том числе и потому, что для принятия таких решений предусмотрены как особые процедуры, так и иные субъекты.

Это не лишает избирателей права, предоставленного им статьей 33 Конституции Российской Федерации, направлять в компетентные органы индивидуальные и коллективные обращения, содержащие требование о соответствующей оценке недолжного поведения депутата, которая может повлечь и аннулирование мандата. Однако последнее должно осуществляться в подлинно правовом порядке, а не в процедуре антивыборов, не имеющей достаточных гарантий от необоснованных решений.

Исходя из изложенного представляется, что Закон Московской области "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" не соответствует Конституции Российской Федерации как с точки зрения разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, так и по своему содержанию.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ М.В. БАГЛАЯ
ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНА
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 28 АПРЕЛЯ 1995 ГОДА
"О ПОРЯДКЕ ОТЗЫВА ДЕПУТАТА МОСКОВСКОЙ
ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ"**

1. Проверку конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" нельзя ограничивать только вопросом о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Не подлежит сомнению, что, когда федеральный закон по какому-то вопросу совместного ведения еще не принят, субъект Российской Федерации вправе принять опережающий закон с последующим приведением этого закона в соответствие с федеральным законом. Но как раз в силу утверждения Конституционным Судом Российской Федерации того, что федеральный закон об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти (что предусмотрено статьей 77, часть 1, Конституции Российской Федерации) до настоящего времени не издан, Суд должен был оценить содержание Закона Московской области с точки зрения его соответствия Конституции Российской Федерации. Это тем более необходимо, что при всем кажущемся демократизме право отзыва депутата в своем конкретном содержании не согласуется с ролью и назначением представительной системы в демократическом государстве, каковым Конституция провозгласила

Российскую Федерацию (статья 1).

2. Свободные выборы, посредством которых формируются законодательные (представительные) органы на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляются на альтернативной основе, что позволяет гражданам проголосовать за одного из нескольких кандидатов в депутаты или за один из партийных списков. При этом законодатель в государстве, в котором нет обязательного голосования, не требует для признания выборов действительными участия в них всех избирателей. В субъектах Российской Федерации установленный кворум участия в голосовании обычно не превышает 25 процентов; для избрания кандидата достаточно, чтобы за него было подано всего лишь более половины голосов от участвующих в выборах избирателей или даже только относительно больше любого другого кандидата. В результате такого общепринятого порядка определения результатов голосования избранный депутатский корпус, если бы он был признан представляющим только голосовавших за него избирателей, не мог бы претендовать на представительство всего народа данного государства или государственного образования. Неизбежно приходится признать, что депутат, избранный частью избирателей, является, образно говоря, слугой не своих избирателей, а всего народа. Такой вывод вытекает из принципа народовластия, закрепленного в статье 3 Конституции Российской Федерации.

3. С момента, когда кандидат в депутаты избран депутатом законодательного (представительного) органа, его положение с точки зрения ответственности за свои слова и действия в корне меняется. Ответственность перед избирателями сменяется ответственностью перед народом (т.е. и той частью избирателей, которые голосовали против данного депутата или вообще не участвовали в голосовании). Вследствие этого мандат депутата не может носить императивного характера, т.е. быть подчиненным воле и оценкам избравших его граждан, их наказам и собственным предвыборным обещаниям. Со времени своего избрания, сталкиваясь с возможным противоречием между интересами всего электората и интересами своих избирателей, депутат обязан в каждом случае разрешать противоречия в пользу общих интересов. Но такое возможно только при условии, что депутат является независимым и имеет право голосовать в парламенте свободно, т.е. только в соответствии со своей совестью. В теории и практике конституционного права такой мандат называется свободным (в отличие от императивного).

4. Право отзыва депутата, закрепляемое в рассматриваемом Законе, исходит из признания формальной ответственности депутата перед его избирателями и подотчетности им. Но коль скоро в Российской Федерации признаются только альтернативные выборы, неминуемо ведущие к расколу голосов избирателей, и к тому же с тайным голосованием, то становится абсолютно невозможным установить, кто же конкретно голосовал "за" данного кандидата в депутаты, а следовательно, имел бы моральное право претендовать на отзыв не оправдавшего доверия депутата. И поскольку все избиратели, по-видимому, должны быть признаны субъектами права отзыва такого депутата, неизбежно возникает ситуация, при которой выбирали данного депутата одни избиратели, а отзываю другие. Но такое положение означало бы нарушение права граждан избирать и быть избранными, закрепленного в статье 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

5. Антидемократизм отзыва депутатов в описанной выше ситуации, т.е. в отношении депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам, проявляется еще очевиднее в отношении депутатов, избираемых в представительные органы государственной власти по партийным спискам. Если бы была признана правомерность отзыва первых и фактическая невозможность отзыва вторых, то первые депутаты оказались бы в неравном положении по сравнению со вторыми, а следовательно, был бы нарушен принцип равенства всех перед законом (статья 19 часть 1 Конституции Российской Федерации).

6. Отзыв депутата - громоздкий и редко применяемый на практике институт, характерный преимущественно для тоталитарных государств в прошлом и настоящем. В демократических государствах он мог бы только вести к нарушению стабильности результатов выборов и служить, при определенных обстоятельствах, инструментом борьбы против политического меньшинства. Несоответствие отдельных избранных депутатов их высокому статусу, конечно, встречается в жизни, но для исправления такого исключительного положения достаточно ввести дисциплинарные меры, вплоть до лишения депутатского мандата, со стороны самого парламента с применением квазисудебной процедуры или даже в судебном порядке, т.е. с соответствующими процессуальными гарантиями защиты. Но возлагать оценку профессиональной депутатской деятельности или поведения депутата на избирателей - это значит открыть возможность для манипулирования ими и наказания невиновных.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ А.Л. КОНОНОВА
ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНА
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 28 АПРЕЛЯ 1995 ГОДА
"О ПОРЯДКЕ ОТЗЫВА ДЕПУТАТА МОСКОВСКОЙ
ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ"**

1. Рассматриваемый в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации институт отзыва депутата наряду с наказами избирателей и отчетами депутатов является, как известно, характерным признаком так называемого императивного мандата.

Императивный мандат, устанавливая подотчетность и ответственность депутата только перед избирателями своего округа, жестко связывает позицию депутата с местными интересами, волей, наказами и поручениями отдельных групп населения, участвовавшими в его избрании. Таким образом, депутат оказывается не уполномоченным и не способным в силу своей зависимости решать общие задачи всей территории, на которой действует данная легислатура. Очевидно, что такая связанность может существенно затруднить выработку и согласование единых позиций, законодательную политику в общих интересах, то есть делает проблематичной работу самого представительного органа.

В своем Постановлении по делу Конституционный Суд сослался на отсутствие упоминания в Конституции Российской Федерации института отзыва депутата как на аргумент в пользу возможности установления отзыва законом субъекта Федерации. Однако, по моему мнению, вывод здесь должен быть прямо противоположным. Конституция Российской Федерации тем самым имплицитно подтверждает отказ от императивного мандата в принципе как формы взаимоотношения депутата с избирателями. И, поскольку это институт конституционного уровня регулирования, он не может быть введен в законодательном порядке.

Это вытекает также из сравнения с предыдущей Конституцией РСФСР, которая, как и все конституции советского периода, закрепляла положения о наказах, подотчетности и отзыве депутата, создавая видимость народовластия, что называлось "социалистической демократией". В тот период наличие института отзыва не представляло, очевидно, какой-либо проблемы как в силу безальтернативности и полной регулируемости процесса выборов, так и декоративных функций самого "представительного" органа (см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1992 г. по делу о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации, касающихся деятельности КПСС и КП РСФСР).

Отсутствие в ныне действующей Конституции Российской Федерации упоминания об отзыве депутата, таким образом, не является случайным умолчанием, а принципиально отличает новые конституционные отношения, что было реализовано и в федеральном законодательстве - в Законах от 8 мая 1994 года "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации".

Институт отзыва депутата (императивный мандат) противоречит основам конституционного строя Российской Федерации - сути демократического государства (часть 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации) и природе законодательного органа, представляющего общенародные интересы (часть 2 статьи 1 Конституции Российской Федерации) и призванного эффективно решать задачи общенационального значения или, соответственно, значимые для населения субъекта Федерации.

Отказ от императивного мандата в Конституции Российской Федерации и в федеральном законодательстве является общим принципом для организации представительных органов государственной власти, и в силу части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации он обязателен и для субъекта Российской Федерации.

2. Конституционный Суд необоснованно уклонился от оценки конституционности рассматриваемого Закона Московской области по содержанию, истолковав аргументацию заявителя как ограничение предмета исследования. Однако в запросе содержится просьба рассмотреть конституционность данного Закона в целом.

Целый ряд положений Закона обладает настолько существенными дефектами, что применение их чревато серьезными нарушениями конституционных прав и свобод граждан.

Так, в статье 1 содержатся следующие основания отзыва депутата: невыполнение депутатских обязанностей или требований Конституции Российской Федерации, нарушение законодательства Российской Федерации и Московской области, совершение действий, порочащих звание депутата. Все эти основания сформулированы настолько неопределенно и неясно, что возможности их произвольного толкования абсолютно безграничны, тем более что мотивировка отзыва выдвигается даже не каким-либо компетентным органом, а "инициаторами" (возможно даже одним - согласно буквальному тексту статьи 2 Закона) из числа избирателей соответствующего округа и не требует, по крайней мере на данном этапе, какой-либо объективной основы, не исключает и сугубо политические мотивы отзыва.

Конституционный Суд уже неоднократно высказывался по поводу неопределенности правовых норм, признав, что возможность их произвольного применения является нарушением конституционно признанного равенства всех перед законом и судом (см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года по жалобе Ситаловой о проверке конституционности статьи 54 ЖК РСФСР). Есть все основания применить эту оценку и в данном случае.

Кроме того, в положениях статьи 1 очевидно смешение вопросов различной компетенции, включая судебную и компетенцию самого выборного органа, правомочного рассматривать лишение депутатских полномочий в иных специальных процедурах.

Статья 3 Закона предусматривает сбор подписей в поддержку отзыва на листах, содержащих "формулировку мотивов отзыва". При этом и на данной стадии отзыва отсутствуют какие-либо гарантии против злоупотреблений или добросовестного заблуждения, распространения всякого рода слухов и непроверенных данных, политических оценок, конфиденциальной информации, сведений, порочащих честь и достоинство личности, или иных нарушений конституционных прав и свобод. Более того, такие действия в силу положения Закона приобретают легальность, что совершенно недопустимо.

Не предусматривает достаточных гарантий прав депутата против недобросовестных действий по его отзыву и статья 4 Закона, хотя она и специально посвящена этому. Она, как это видно из буквального текста статьи 3, относится лишь к той стадии процесса, когда сбор подписей завершен и решение о голосовании по отзыву уже принято избиркомом. Комиссия может лишь приостановить дальнейшие действия до окончания судебного разбирательства, если таковое возникнет, но Закон не связывает с решением суда каких-либо последствий, обязательных для избиркома и дисквалифицирующих процесс отзыва. Он не учитывает, что не все обстоятельства, послужившие основаниями для отзыва депутата, могут стать предметом судебного разбирательства, не учитывает особенностей и различий уголовного и гражданского процесса в защите от необоснованных обвинений.

В соответствии со статьей 9 Закона отзыв депутата считается состоявшимся, если за него проголосовало не меньшее число избирателей, чем за избрание. Это число может составлять всего 1/8 плюс один голос от всего электората, что не только не исключает, а наоборот, предполагает высокую вероятность того, что в процесс отзыва депутата могут быть вовлечены совсем не те избиратели, которые его ранее избрали и перед которыми он, по смыслу императивного мандата, и должен нести депутатскую ответственность.

Весь процесс отзыва и установленные Законом Московской области правила, по существу, означают фактический пересмотр результатов выборов, который может быть использован как оппозицией, так и отдельными лицами для дестабилизации работы представительного органа, устранения политических противников, в иных деструктивных целях. Очевидно при этом грубое нарушение принципа народовластия, избирательных и иных конституционных прав граждан.

Таким образом, в тексте Закона содержится ряд положений, противоречащих Конституции Российской Федерации. Эти положения исследовались и обсуждались в судебном заседании, однако не стали предметом оценки Суда из-за необоснованного сужения в мотивировке решения предмета рассмотрения по данному делу.