



Именем
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области"

город Москва

30 апреля 1997 года

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

с участием представителей сторон, направивших запросы в Конституционный Суд Российской Федерации: от Государственной Думы Федерального Собрания - заместителя Председателя С.Н.Бабурина, от Законодательного Собрания Нижегородской области - кандидата юридических наук В.В.Ольнева, от Пермского областного суда - судьи А.И.Бестолкова; представителя стороны, издавшей оспариваемый акт, - Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации С.М.Шахрая,

руководствуясь статьей 125 (пункты "а" и "б" части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, подпунктами "а" и "б" пункта 1 и пунктом 3 части первой статьи 3, подпунктами "а" и "б" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 84, 85, 86, 101, 103 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 года № 951 "О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления" и от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса сроков выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 года).

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Государственной Думы Федерального Собрания и Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации № 951 и № 315, а также запросы Пермского и Вологодского областных судов о проверке конституционности положений названных областных Законов.

По мнению Государственной Думы, Указ Президента Российской Федерации № 315 нарушает статьи 3 (часть 4), 32 (части 1 и 2) и 80 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Областные суды по тем же основаниям оспаривают конституционность областных Законов, принятых, по их мнению, в соответствии с противоречащими Конституции Российской Федерации Указами Президента Российской Федерации № 951 и № 315. Законодательное Собрание Нижегородской

области, напротив, просит подтвердить конституционность этих Указов.

Поскольку все указанные обращения касаются одного и того же предмета, а именно нормативно закрепленного права законодателя субъекта Российской Федерации самостоятельно решать вопрос о сроке полномочий и назначении выборов в свои законодательные органы, Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" соединил дела по этим запросам в одном производстве.

Заслушав сообщения судей-докладчиков Т.Г.Морщаковой и Н.В.Витрука, объяснения представителей сторон, выступления экспертов - доктора юридических наук Е.И.Козловой, доктора юридических наук А.А.Безуголова, кандидата юридических наук Н.А.Богдановой, кандидата юридических наук А.Е.Постникова, выступления приглашенных в заседание: Ю.А.Кравцова - первого заместителя Председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам, Л.Г.Алехичевой - начальника отдела Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, В.В.Глянцева - судьи Верховного Суда Российской Федерации, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе Государственной Думы оспариваются положения Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно которым дата проведения очередных выборов в законодательные органы субъектов Российской Федерации определяется в соответствии с установленным их законодательством порядком формирования и сроками полномочий этих органов, а действующие legislatures сохраняют свои полномочия до начала работы вновь избранных.

Государственная Дума утверждает, что субъекты Российской Федерации должны устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые предусмотрены федеральным законом, а не указами Президента Российской Федерации. По мнению Государственной Думы, оспариваемые ею положения Указа № 315 выходят за пределы полномочий Президента Российской Федерации, так как субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно определять порядок формирования своих законодательных (представительных) органов государственной власти, решать вопросы о проведении, переносе срока и назначении даты выборов.

Кроме того, как считает Государственная Дума, Указом № 315 нарушаются избирательные права граждан, закрепленные в Конституции Российской Федерации и нормах международного права, поскольку им признается недействующим утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 года № 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" положение о двухлетнем сроке полномочий избранных на его основе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. В запросе Законодательного Собрания Нижегородской области ставится вопрос о подтверждении соответствия Конституции Российской Федерации Указов Президента Российской Федерации № 951 и № 315.

Основываясь на данных Указах, Законодательное Собрание Нижегородской области 19 марта 1996 года приняло Закон Нижегородской области "Об основных принципах организации Законодательного Собрания Нижегородской области", которым установлен четырехлетний срок полномочий Законодательного Собрания, распространенный также на текущий созыв, и проведение очередных выборов назначено на март 1998 года. Прокурор Нижегородской области принес протест на эти решения, усмотрев в них нарушение норм Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 4 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан". Законодательное Собрание отклонило протест исходя из того, что опротестованные положения соответствуют Указам Президента Российской Федерации № 951 и № 315, и считая их, вопреки мнению прокурора, действующими и не противоречащими Конституции Российской Федерации.

Однако отклоненный Законодательным Собранием Нижегородской области протест прокурора и его еще не рассмотренное заявление в Нижегородский областной суд о признании опротестованного им Закона недействительным не могут рассматриваться в качестве официально

принятых решений органа государственной власти, которые препятствуют применению как опротестованного прокурором областного Закона, так и положенных в его основу Указов Президента Российской Федерации. Между тем это является обязательной предпосылкой допустимости запроса в Конституционный Суд Российской Федерации о подтверждении конституционности нормативного акта, в связи с чем запрос Законодательного Собрания Нижегородской области в соответствии с частью первой статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" не может быть признан допустимым.

3. Запрос Пермского областного суда и запрос Вологодского областного суда, в которых помимо норм областных Законов оспаривалась и конституционность Указов Президента Российской Федерации № 951 и № 315, при принятии их к рассмотрению признаны Конституционным Судом Российской Федерации допустимыми только в части проверки конституционности положений, соответственно, Закона Пермской области "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области", которые подлежат применению при рассмотрении дел по жалобам граждан (в Пермском областном суде - Б.П.Сапина и Л.Д.Кузнецова, в Вологодском областном суде - А.К.Голованцева и Л.М.Эскина) на нарушение их избирательных прав незаконным, по мнению этих граждан, продлением Законодательными Собраниями Пермской и Вологодской областей своих полномочий.

В части, касающейся Указов Президента Российской Федерации № 951 и № 315, запросы судов, по смыслу статьи 101 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не являются допустимыми,- согласно статье 120 Конституции Российской Федерации суды общей юрисдикции сами выявляют несоответствие подзаконных актов Конституции и закону. Таким образом, в настоящем деле подлежит проверке конституционность только одного из двух Указов - оспариваемого в запросе Государственной Думы Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации".

4. Указ Президента Российской Федерации № 315, изданный в развитие Указа Президента Российской Федерации № 951, касается вопросов обеспечения демократических периодических выборов при формировании представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти вопросы непосредственно связаны с основами конституционного строя, а именно с правом граждан участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти; с разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также со статусом субъектов Российской Федерации. В данной части они относятся к общим принципам организации системы органов государственной власти, установление которых находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции Российской Федерации).

Регулирование отношений в сфере совместного ведения осуществляется федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации). При этом отсутствие федерального закона не препятствует субъектам Российской Федерации принимать собственные законы, регулирующие порядок формирования, сроки полномочий и назначение выборов в свои законодательные органы. Вместе с тем создание соответствующей Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативной базы является обязательным условием для проведения таких выборов. Только при ее наличии, следуя своему законодательству, субъект Российской Федерации вправе самостоятельно назначить дату выборов.

Эта правовая позиция, явившаяся основанием для издания Президентом Российской Федерации двух Указов (№ 951 и № 315) в связи с незавершенностью процесса формирования в субъектах Российской Федерации законодательной базы выборов, сформулирована и в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 года по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом.

Само по себе наличие правовой базы как предпосылки проведения выборов имеет значение общего принципа организации государственной власти, выводимого из ряда конституционных норм (статья 5, часть 2; 11, часть 2; 66, часть 2; 77, часть 1).

Из изложенного вытекает, что Указ Президента Российской Федерации № 315 касается

совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и, следовательно, не нарушает конституционного разграничения полномочий по вертикали (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации). Указ не вторгается в сферу ведения субъектов Российской Федерации, а, напротив, исходит из того, что они определяют дату проведения выборов "в соответствии с установленным законодательством субъекта Российской Федерации порядком формирования и сроками полномочий" своего законодательного органа.

В то же время законодательство субъектов Российской Федерации в этой сфере должно соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации). Такой закон до настоящего времени не принят. Вместе с тем в упомянутом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 года было подтверждено, что издание Президентом Российской Федерации указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, вытекает из его конституционных полномочий по обеспечению исполнения конституционных предписаний и согласованного функционирования органов государственной власти (статья 80) и не нарушает установленного Конституцией Российской Федерации разграничения компетенции между органами государственной власти на федеральном уровне (по горизонтали) при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам и их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих актов законодателем.

Такое временное ограничение действия указов Президента Российской Федерации применительно к организации выборов в субъектах Российской Федерации сформулировано в Указе № 951. Оно не изменено при издании Указа № 315 и, следовательно, продолжает действовать в отношении всех вопросов, решенных в этой сфере Президентом Российской Федерации в связи с отсутствием федерального закона.

5. Содержание Указа Президента Российской Федерации № 315 фактически исчерпывается подтверждением вытекающих из Конституции Российской Федерации полномочий субъектов Российской Федерации по самостоятельному формированию своих органов законодательной власти, определению сроков их полномочий и назначению даты выборов, а также констатацией общепризнанного правила, согласно которому законодательные (представительные) органы государственной власти сохраняют свои полномочия до начала работы вновь избранных. В этой своей части Указ № 315 не создает и не вводит в действие какие-либо новые правовые положения, а исходит из существующего правового регулирования.

Новое нормативное содержание имеют лишь те предписания Указа № 315, которые признают недействующими нормы доконституционного Указа Президента Российской Федерации № 1723, рассчитанные при их принятии на то, чтобы в отсутствие федеральных законов и законодательства субъектов Российской Федерации обеспечить реформу органов государственной власти. Эти нормы содержали лишь временное регулирование на период конституционной реформы, которая должна была обеспечить переход к самостоятельному формированию субъектами Российской Федерации в соответствии с основами конституционного строя системы своих органов государственной власти исходя из своего нового конституционно-правового статуса, вытекающего из Федеративного договора и закрепленного впоследствии в Конституции Российской Федерации. Указ № 1723 решал вопросы, которые затем либо были частично урегулированы в федеральной Конституции, либо должны были стать предметом последующего конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации.

С принятием в субъектах Российской Федерации конституций и уставов, фактически и юридически заменивших временные предписания Указа № 1723, завершился - в области полномочий субъектов Российской Федерации по формированию законодательных органов переходный период, в течение которого согласно этому Указу и в сфере, не касающейся общих принципов организации государственной власти, т.е. отнесенной к ведению субъектов Российской Федерации, действовали федеральные предписания, включая правовые акты Президента Российской Федерации.

Указы Президента Российской Федерации № 951 и № 315, по существу, ориентировали законодательные органы субъектов Российской Федерации на то, что введенные на переходный период ограничения их полномочий по самостоятельному установлению системы своих органов власти не действуют при условии создания ими собственной правовой базы выборов.

Таким образом, актом федерального уровня был подтвержден приоритет актов субъектов Российской Федерации в сфере их исключительной компетенции, что вытекает из статьи 76 (часть 6) Конституции Российской Федерации, согласно которой при противоречии между федеральным

законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации по вопросам его ведения действует последний.

Указ № 315, признавая недействующими нормы Указа № 1723, установившие на переходный период сокращенный, в сравнении с прежним регулированием, двухгодичный срок легислатуры в субъектах Российской Федерации, исходит из того, что назначение выборов, в том числе перенос их срока, относится к ведению субъектов Российской Федерации и должно проводиться именно в соответствии с установленным в их законодательстве порядком. По своему содержанию Указ № 315 направлен на то, чтобы обеспечить соблюдение этого порядка и поэтому не может служить оправданием назначения выборов или переноса их срока с нарушением Конституции Российской Федерации, а также действующих в субъектах Российской Федерации конституций (уставов) или избирательных законов. Он не может быть использован и для обоснования искусственного затягивания подготовки и принятия законов о выборах или их неназначения, когда не подтверждается наличие объективно значимых причин такого положения.

Напротив, издание Президентом Российской Федерации Указов № 951 и № 315, текстуально мотивированное "незавершенностью процесса формирования в ряде субъектов Российской Федерации законодательной базы, необходимой для проведения выборов и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации", должно было служить ускорению и завершению процесса регионального законотворчества в этой области, поскольку для всех мероприятий по организации выборов в субъектах Российской Федерации был установлен срок, ориентирующий на их завершение в декабре 1997 года. С изданием Указов № 951 и № 315 практика затягивания процесса создания правовой базы выборов, неприведение избирательных законов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также конституциями и уставами субъектов Российской Федерации должна расцениваться и как невыполнение этих Указов.

В то же время определение предельных ориентирующих сроков, как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 года по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 22 апреля 1996 года), "не нарушает право органов государственной власти субъектов Российской Федерации... назначать конкретную дату выборов, а лишь ставит реализацию этого права в определенные рамки по времени", что служит одной из гарантий избирательных прав граждан.

Установление в рамках предельных сроков самими субъектами Российской Федерации даты выборов в соответствии с тем порядком, который определен их законами, не может рассматриваться как нарушающее избирательные права граждан.

Нарушения избирательных прав, напротив, могут быть вызваны отступлением от закона, противоречащим законодательству неназначением выборов либо их проведением на основе неконституционных или незаконных правовых актов. Указ № 315, как и ранее изданный Указ № 951, направлен в том числе на предотвращение подобных отступлений в ходе избирательных процедур и на создание условий для реализации гражданами их избирательных прав.

Выявление и устранение фактов нарушений конституций (уставов) и избирательных законов субъектов Российской Федерации относится к компетенции судов общей юрисдикции. Они вправе не только отменять незаконные правоприменительные решения, но и признавать недействующими нормативно-правовые предписания, противоречащие федеральному закону, основным учредительным актам и законодательству субъектов Российской Федерации (если это не отнесено к компетенции их конституционных или уставных судов).

6. Обозначенный Указами Президента Российской Федерации № 951 и № 315 ориентировочный предельный срок для проведения очередных выборов в органы законодательной власти субъектов Российской Федерации не противоречит представлениям о характерной как для российской, так и для мировой практики периодичности выборов. Такая периодичность обеспечивается, как правило, четырех- либо пятилетними сроками полномочий избираемых органов власти. В Российской Федерации это подтверждается регулированием как на федеральном уровне, где установлены четырехлетние сроки полномочий выборных органов, так и на уровне большинства ее субъектов.

Нельзя отвергнуть и сложившиеся в них традиции, основанные на доконституционных нормах, что согласуется с пунктом 2 раздела второго Конституции Российской Федерации. В частности, Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации" определял, что представительные органы избираются на

пятилетний срок (статья 23). Данная норма может быть истолкована конституционным образом как устанавливающая максимально возможную продолжительность срока полномочий представительных органов в субъектах Российской Федерации. Допустимость такой ее интерпретации вытекает также из Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2266 "О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации". Этим Указом норма о сроках полномочий в отличие от других положений названного Закона не признавалась недействующей. Кроме того, в таких субъектах Российской Федерации, как республики, на период поэтапной конституционной реформы сокращенные в сравнении с предыдущим периодом сроки легислатуры не устанавливались, как это было сделано в соответствии с Указом № 1723 для выборов в органы законодательной власти всех других субъектов Российской Федерации, которые не имели собственного избирательного законодательства.

Однако в отношении краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, исходя из Конституции Российской Федерации и согласно Указу № 315, временное ограничение двухгодичным сроком полномочий их представительных органов не должно распространяться далее на проведение очередных выборов в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, если оно устанавливает иную периодичность и иные сроки выборов. В связи с этим в отсутствие нового федерального регулирования максимальных сроков полномочий представительных органов субъектов Российской Федерации при рассмотрении судами общей юрисдикции жалоб на незаконность региональных выборов должно приниматься во внимание и действие доконституционных норм, определявших такие сроки. Оно может быть исключено с принятием других федеральных актов, в частности закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

7. Право граждан на участие в свободных периодических выборах, которое закреплено в статье 25 (пункт "б") Международного пакта о гражданских и политических правах, в целях выявления его конституционного смысла необходимо рассматривать в соотношении с правом субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливать систему своих органов государственной власти, руководствуясь общими принципами их организации, определяемыми федеральным законом или вытекающими непосредственно из конституционных положений, прежде всего из основ конституционного строя.

Провозглашая среди этих основ принцип народовластия, Конституция Российской Федерации не закрепляет ни определенной избирательной системы, ни конкретных избирательных процедур применительно к выборам в субъектах Российской Федерации. Это - предмет их уставов либо избирательных законов, в которых решаются вопросы о сроках полномочий выборных органов, порядке назначения и переноса выборов. Такое регулирование в субъектах Российской Федерации должно соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам организации представительных органов государственной власти, а также учитывать предусмотренные на федеральном уровне гарантии избирательных прав граждан.

Из Конституции Российской Федерации следует, что представительные органы в субъектах Российской Федерации формируются на основе их собственных избирательных законов, что уполномоченные органы Российской Федерации и ее субъектов должны обеспечивать соответствие общих принципов формирования этих представительных органов федеральной Конституции и федеральным законам и что не могут нарушаться установленные субъектом Российской Федерации законные избирательные процедуры. Иное привело бы к ущемлению права граждан участвовать в свободных, демократических периодических выборах. Это означает, что на законодателя субъекта Российской Федерации лежит конституционная обязанность своевременно осуществлять собственное правовое регулирование порядка формирования своих органов законодательной власти, приводить свои избирательные законы в части, затрагивающей совместное с Российской Федерацией ведение, в соответствии с федеральными законами (статьи 5, часть 2; 76, части 4 и 5; 77, часть 1), обеспечивая защиту конституционных, в том числе избирательных, прав граждан (статьи 32 и 72, пункт "б" части 1).

В целях обеспечения права граждан на участие в свободных периодических выборах федеральный законодатель вправе установить в качестве общего принципа также максимальные сроки полномочий выборных органов субъектов Российской Федерации, что должно предотвращать отступления от реальной периодичности выборов, обеспечивающей смену легислатур в соответствии с волей избирателей в сроки, предусмотренные законом на федеральном и региональном уровнях. Однако определение конкретного срока полномочий во всяком случае остается прерогативой законодателя самого субъекта Российской Федерации.

При этом нарушением периодичности выборов является как отказ законодателя субъекта Российской Федерации от соблюдения максимального срока полномочий, установленного федеральными актами, так и несоблюдение законодателем субъекта Российской Федерации при назначении выборов конкретного срока, который определен им же как органом, уполномоченным осуществлять такое регулирование.

Отсутствие необходимых, регулирующих выборы норм в уставах и законах субъектов Российской Федерации, как и обнаруженное в ряде случаев уполномоченными инстанциями их несоответствие федеральной Конституции и федеральным законам могут препятствовать проведению выборов и влиять на их сроки. Игнорирование этих объективных факторов, т.е. проведение выборов в отсутствие соответствующей Конституции Российской Федерации и федеральным законам правовой базы, так же как и необоснованное затягивание выборов, ставит под угрозу гарантии всеобщего и равного избирательного права и препятствует выявлению подлинной воли избирателей. К нарушениям права граждан избирать и иметь своих представителей для участия в управлении делами государства ведет и автоматический роспуск созданных на переходный период представительных органов в связи с истечением двухлетнего срока полномочий, если не обеспечивается их замена на основе не противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам правовых актов субъектов Российской Федерации.

8. Выявление несоответствия между федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, приведшего к нарушениям избирательных прав граждан, так же как и разрешение жалоб граждан на действия (решения) органов, применяющих избирательное законодательство, возложено на суды общей юрисдикции. Однако, устраняя указанные нарушения в каждом конкретном случае, суд общей юрисдикции не вправе признавать не соответствующими Конституции Российской Федерации и в силу этого более не действующими принятые на ее основе нормы уставов и избирательных законов, проверка конституционности которых отнесена исключительно к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (статья 3 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", статьи 120, 125 Конституции Российской Федерации). Такие акты могут утратить юридическую силу либо по решению самого законодателя, либо в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, который при этом воздерживается от проверки соблюдения определенных федеральным законом гарантий избирательных прав граждан, поскольку она отнесена к компетенции других судов, и лишь в пленарном заседании правомочен устанавливать несоответствие норм уставов субъектов Российской Федерации федеральной Конституции.

Конституционный Суд Российской Федерации не решает и вопрос о том, какие нормы избирательного законодательства подлежат применению в конкретном случае, в том числе при конкуренции и коллизии в правовых предписаниях на федеральном и региональном уровнях. Такие вопросы решаются правоприменителем, выводы которого, с точки зрения законности и обоснованности, подлежат контролю судов общей юрисдикции.

В то же время для этих участников избирательного процесса обозначенные Конституционным Судом Российской Федерации в связи с рассматриваемыми запросами областных судов подходы к оценке конституционности избирательных законов субъектов Российской Федерации имеют обязательное значение в той части, в какой они связаны непосредственно с конституционными положениями и, следовательно, с конституционными принципами организации представительных органов власти. Это вытекает из исключительных правомочий Конституционного Суда Российской Федерации по толкованию Конституции Российской Федерации.

9. Законом Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" выборы были назначены на декабрь 1997 года. Тем самым фактически признавалось не действующим переходное положение о двухгодичном сроке легислатуры, на который согласно Указу Президента Российской Федерации № 1723 по решению Малого совета Пермского областного Совета народных депутатов от 17 декабря 1993 года было избрано в марте 1994 года Законодательное Собрание Пермской области. Законодательное Собрание полагало, что в связи с принятием Устава Пермской области (6 октября 1994 года), а также Указа Президента Российской Федерации № 951 оно было правомочно принять соответствующее решение о назначении выборов.

Такая позиция согласуется с тем, что устав области в сравнении с прежними переходными избирательными нормами обладает большей юридической силой в качестве базового правового документа для формирования представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации и что с его принятием исчерпало себя временное доконституционное правовое регулирование как на федеральном, так и на региональном уровне, которое, как не соответствующее

действующей федеральной Конституции, далее не подлежало применению. Это следует из статей 66 (часть 2), 72 (пункт "н" части 1), 73, 76 (часть 6) и 77 (часть 1), а также пункта второго раздела второго Конституции Российской Федерации.

Назначение Законом Пермской области выборов на декабрь 1997 года фактически утверждало предусмотренную Уставом области четырехгодичную периодичность и потому само по себе не нарушало бы право граждан участвовать в периодических демократических выборах. К его нарушениям приводят отступления от законных процедур выборов, в частности случаи, когда назначение выборов происходит произвольно, без должной правовой базы, когда превышаются установленные федеральными актами предельные рамки для определения периода полномочий представительных органов либо когда установленные законодательством субъекта Российской Федерации сроки полномочий этих органов меняются без соблюдения закрепленного в уставе или законе порядка их формирования. Такого рода факты всегда связаны с ущемлением предусмотренного статьей 32 Конституции Российской Федерации права граждан избирать и быть избранными в представительные (законодательные) органы власти на свободных демократических периодических выборах в соответствии с установленным законом порядком.

Согласно Уставу Пермской области Законодательное Собрание избирается на четыре года (пункт 1 статьи 27). Однако при этом законом о порядке введения Устава в действие определено, что данная норма вступает в силу только после избрания нового состава Законодательного Собрания, если иное не будет установлено законодательством Российской Федерации. Тем самым предусматривалось проведение выборов в Законодательное Собрание по истечении двухгодичного срока легислатуры, т.е. в марте 1996 года.

В соответствии со статьей 42 Устава области закон о введении его в действие принимается в такой же процедуре, как и сам Устав, - квалифицированным большинством голосов не менее двух третей от числа избранных депутатов. Он носит характер переходных положений к Уставу и, следовательно, по своей юридической силе имеет приоритет по отношению к другому областному законодательству (статья 5, часть 2, Конституции Российской Федерации), включая оспариваемый Закон о назначении выборов.

Факт несоответствия областного Закона, назначившего выборы на декабрь 1997 года, нормам о введении Устава области в действие приводит к признанию неконституционного характера оспариваемого областного Закона, как нарушающего законные процедуры выборов, и, следовательно, не обеспечивающего конституционные избирательные права граждан (статья 32 Конституции Российской Федерации), порядок осуществления которых был ранее определен действующими областными актами более высокого уровня.

Вместе с тем в запросе Пермского областного суда указано, что норма, согласно которой закрепленный Уставом Пермской области четырехлетний срок легислатуры вводится после избрания нового состава Законодательного Собрания, была установлена в порядке изменения принятого одновременно с Уставом закона, которым все нормы Устава вводились в действие одновременно со дня его опубликования. Этот закон в части, относящейся к введению в действие нормы о четырехлетнем сроке полномочий Законодательного Собрания, решением Пермского областного суда от 9 марта 1995 года был признан недействительным по мотивам его несоответствия Конституции Российской Федерации, в частности ее статье 3. Такое решение суда побудило областного законодателя внести изменения в закон о введении Устава области в действие, хотя областной суд, признав закон в первоначальной редакции недействительным в связи с его несоответствием федеральной Конституции, явно вышел за пределы своей компетенции, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

10. Законодательное Собрание Вологодской области было избрано в марте 1994 года в составе 15 депутатов сроком на два года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 1723 и на основе Положения об основах организации государственной власти в Вологодской области и постановления администрации Вологодской области от 16 декабря 1993 года № 670 "О выборах в Вологодскую областную Думу" (на первом после выборов заседании было принято решение о переименовании Думы в Законодательное Собрание).

Уставом Вологодской области, принятым 14 сентября 1995 года, предусмотрены увеличение состава депутатов до 30, четырехлетний срок полномочий Законодательного Собрания и формирование его на принципах ротации путем проведения выборов через каждые два года по 15 депутатов (части 2 и 3 статьи 44). Устав введен в действие с момента его подписания (статья 107 Устава, постановление Законодательного Собрания Вологодской области "О принятии Устава Вологодской области"), и в соответствии с ним по постановлению Законодательного Собрания 25 февраля 1996 года состоялись выборы половины предусмотренного Уставом состава депутатов.

Законом Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (статья 5 с дополнениями, внесенными Законом от 9 ноября 1995 года) выборы остальных 15 депутатов в связи с ротацией половины депутатского корпуса назначены на март 1998 года. Этот Закон оспаривается Вологодским областным судом в настоящем деле как нарушающий статьи 3, 19 и 32 Конституции Российской Федерации, т.е. ограничивающий равное право граждан участвовать в осуществлении государственной власти, а также избирать и быть избранными в представительные органы.

По смыслу статей 72, 73, 76 (части 2 и 4) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, законодатель субъекта Российской Федерации вправе установить собственное правовое регулирование, определяющее порядок избрания депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, в том числе особенности реализации в переходный период закрепленного в Уставе области и областном законе принципа ротации депутатского корпуса. В отсутствие федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти эта прерогатива законодателя субъекта Российской Федерации может быть ограничена только положениями, непосредственно закрепленными в Конституции Российской Федерации.

Решение указанных вопросов субъектами Российской Федерации должно соответствовать вытекающему из конституционных положений требованию формирования представительного органа на основе собственного устава и законов, без отступлений от установленных в них порядка выборов и сроков полномочий этого органа и при соблюдении общих рамочных предписаний о максимальной продолжительности легислатуры.

Перечисленные требования в оспариваемом Законе Вологодской области соблюдены. При этом установленный им порядок ротации, обеспечивший увеличение вдвое числа депутатов Законодательного Собрания, привлечение в их состав наряду с ранее избранными такого же числа новых депутатов, избранных всем населением области, проведение очередных и назначение следующих выборов на основании Устава в срок, который гарантирует, что полномочия каждого из депутатов будут одинаково ограничены четырехлетним периодом, не может интерпретироваться как нарушающий право граждан участвовать в периодических выборах представительного органа власти или их равенство в избирательных правах.

Следовательно, рассматриваемый Закон Вологодской области в той мере, в какой он затрагивает положения конституционного уровня, не противоречит Конституции Российской Федерации.

Остальные вопросы, касающиеся избирательных процедур, не относятся к числу получивших разрешение в конституционных нормах. Закрепившие эти процедуры уставы и избирательные законы субъектов Российской Федерации заменили временно действовавшие в этой области акты исполнительной власти, рассчитанные на переходный период. По своей юридической силе они имеют приоритет перед такими временными актами, поскольку приняты законодательными органами субъектов Российской Федерации в соответствии с их конституционными полномочиями (статья 76, часть 6, Конституции Российской Федерации). Регулирование законодателем субъектов Российской Федерации избирательных процедур в части, не нашедшей разрешения в Конституции Российской Федерации, не подлежит проверке Конституционным Судом Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь частью первой статьи 71, статьями 72, 74, 75, 87 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации" не противоречащим Конституции Российской Федерации.

2. На основании статьи 68 и части первой статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по запросу Законодательного Собрания Нижегородской области, в котором ставится вопрос о подтверждении конституционности Указов Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 года № 951 "О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления" и от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", прекратить, поскольку данный

запрос не является допустимым в соответствии с требованиями названного Федерального конституционного закона.

3. Признать Закон Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области", как нарушающий законные процедуры выборов, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 5 (часть 2), 32 (часть 2) и 72 (пункт "б" части 1). Данный Закон в соответствии с частью третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" с момента принятия настоящего Постановления утрачивает силу.

4. Признать положение части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (с изменениями, внесенными Законом от 9 ноября 1995 года) не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку в нем реализовано конституционное правомочие субъекта Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование, определяющее порядок формирования законодательного органа государственной власти, в том числе особенности порядка ротации депутатов, при обеспечении права граждан на участие в периодических выборах в установленном законом порядке и соблюдении конституционного принципа равенства в избирательных правах.

5. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, 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", официальных изданиях органов государственной власти Нижегородской, Вологодской и Пермской областей. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
Э.М.Аметистов
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
А.Л.Кононов
Т.Г.Морщакова
В.И.Олейник
Ю.Д.Рудкин
Н.В.Селезнев
В.Г.Стрекозов
О.И.Тиунов
О.С.Хохрякова
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Н.В. ВИТРУКА ПО ДЕЛУ
О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 2 МАРТА 1996 ГОДА N 315
"О ПОРЯДКЕ ПЕРЕНОСА СРОКА ВЫБОРОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ
(ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ", ЗАКОНА ПЕРМСКОЙ
ОБЛАСТИ ОТ 21 ФЕВРАЛЯ 1996 ГОДА "О ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ
ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ"
И ЧАСТИ 2 СТАТЬИ 5 ЗАКОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ
ОТ 17 ОКТЯБРЯ 1995 ГОДА "О ПОРЯДКЕ РОТАЦИИ СОСТАВА
ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ
ОБЛАСТИ" (В РЕДАКЦИИ ОТ 9 НОЯБРЯ 1995 ГОДА)**

Проверку конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. N 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации" в соответствии с требованиями части второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации обязан был осуществить, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. N 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации" по своему содержанию является конкретизацией и развитием Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 г. N 951 "О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления". Он определяет также порядок применения правила о двухгодичном сроке полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленного Указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. N 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации". Именно в этом состоит нормативность проверяемого Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. N 315 и его обязательный характер для субъектов Российской Федерации.

Общим моментом для Указов Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 г. N 951 и от 2 марта 1996 г. N 315 является указание на то, что при принятии решений в субъектах Российской Федерации о переносе срока выборов их законодательных (представительных) органов государственной власти "не распространяется Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. N 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" в части срока их полномочий". В Указе Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 г. N 951 "О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления" считается необходимым проведение в декабре 1997 года выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, двухгодичный срок полномочий которых истекает в 1995 и 1996 годах. Президент Российской Федерации рекомендовал также принять решение о переносе выборов на июнь 1997 года представительным (законодательным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации, ранее назначившим выборы в представительные (законодательные) органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации в 1995 году или в 1996 году и в случае если ранее ими не был установлен срок полномочий соответствующего представительного (законодательного) органа государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Проверяемый Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. N 315 не ограничивает июнем или декабрем 1997 года проведение выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, двухгодичный срок полномочий которых уже истек. Он устанавливает, что при переносе срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, срок полномочий которых истекает в 1996 году, "дата проведения выборов может определяться органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с установленным законодательством субъекта Российской Федерации порядком формирования и сроками полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации". Данное положение означает, что сами субъекты Российской Федерации устанавливают сроки полномочий своих законодательных (представительных) органов государственной власти и в соответствии с установленными сроками таких полномочий назначают дату проведения выборов, то есть законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации продлевают себе сроки полномочий в силу лишь принятого

ими закона, без соответствующего мандата избирателей (народа). Практика переноса срока выборов, то есть продления полномочий законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации без соответствующего мандата избирателей, пошла по пути точного соблюдения установлений Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. N 315.

Об этом свидетельствуют прямые ссылки на названные Указы Президента Российской Федерации как на правовые основания принятия соответствующих законов Законодательными Собраниями Нижегородской, Пермской и Вологодской областей, ставших предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации.

Так, Законодательное Собрание Нижегородской области приняло 19 марта 1996 года Закон "Об основных принципах организации Законодательного Собрания Нижегородской области", которым установило четырехлетний срок полномочий Законодательного Собрания области, распространило его на текущий созыв и назначило соответственно проведение очередных выборов на март 1998 года. Прокурор Нижегородской области принес протест на решение о переносе срока выборов, усмотрев в них нарушение норм Конституции Российской Федерации и Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан". Законодательное Собрание Нижегородской области отклонило протест прокурора, исходя из того, что опротестованные положения Закона Нижегородской области соответствуют Указам Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 г. N 951 и от 2 марта 1996 г. N 315, считая их вопреки мнению прокурора не противоречащими Конституции Российской Федерации. Одновременно Законодательное Собрание Нижегородской области обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о подтверждении соответствия Конституции Российской Федерации указанных Указов Президента Российской Федерации.

Прокурор Нижегородской области обратился с заявлением в Нижегородский областной суд о признании опротестованных им положений Закона Нижегородской области недействительными. Такого рода действия прокурора не могут рассматриваться в качестве решения федерального органа государственной власти, которое препятствует применению и исполнению оспариваемого Закона как не соответствующего Конституции Российской Федерации (что явилось основанием для прекращения производства по запросу Законодательного Собрания Нижегородской области), однако неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации Закон Нижегородской области, остается. Поэтому в силу принципа процессуальной экономии необходимо было запрос Законодательного Собрания Нижегородской области рассмотреть по существу.

Продолжительность деятельности избираемого населением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации ограничена определенным сроком, обеспечивающим, во-первых, эффективное функционирование такого органа, во-вторых, его периодическую сменяемость, что гарантирует действительно представительный характер выборного органа. Преемственность и непрерывность осуществления государственной власти при этом обеспечиваются тем, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации до истечения срока его полномочий формирует надлежащую правовую базу, назначает и проводит выборы нового состава законодательного (представительного) органа государственной власти. При этом, естественно, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации сохраняют свои полномочия до начала работы вновь избранных законодательных (представительных) органов государственной власти.

Продление сроков полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе путем назначения даты выборов после истечения сроков их полномочий, допустимо в исключительных случаях, предусмотренных нормами одинаковой юридической силы. Такими исключительными случаями могут быть: продление полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению, принятому самими избирателями на референдуме, если по Конституции или закону о референдуме допустима постановка такого вопроса на референдуме (см., например, п. 11 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Республики Мордовия); учреждение новой системы органов государственной власти с требованием соблюдения преемственной связи в их организации и деятельности, когда действующие органы государственной власти сохраняют свои полномочия до формирования новых органов государственной власти, до начала их работы, до назначения полномочий и избрания руководящих органов (см., например, ч. 2 ст. 117 Конституции Республики Бурятия, ст. 124 Устава Читинской области); введение на основании закона чрезвычайного, военного положения или установление иного правового режима, вызванное экстраординарными обстоятельствами (восстановление конституционного правопорядка на части территории Российской Федерации). Конкретные сроки продления полномочий законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации зависят от рассмотренных выше оснований для принятия такого рода решений. К примеру, в случае введения чрезвычайного положения выборы органов государственной власти не проводятся в течение всего периода чрезвычайного положения (часть вторая ст. 38 Закона РСФСР "О чрезвычайном положении").

Положения Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. N 315, равно как и практика его реализации законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, противоречат требованиям частей 1, 2 и 3 статьи 3 и частей 1 и 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации. Основой конституционного строя Российской Федерации является принцип народовластия, закрепленный статьей 3 Конституции Российской Федерации. Высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы. Периодичность свободных выборов устанавливается сроками полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. N 1723 срок полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на переходный период был установлен в два года. До истечения указанного срока полномочий должны состояться выборы нового состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на тот срок полномочий, который установлен в Уставе края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Законодательный (представительный) орган не может сам себе продлевать срок своих полномочий. Оправданием продления срока своих полномочий не может служить отсутствие либо незавершенность создания соответствующей законодательной базы, необходимой для проведения выборов и формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такая мера, использованная Президентом Российской Федерации, является, возможно, политически объяснимой, но выходит за рамки права, Конституции, закона. Усилия Президента Российской Федерации могли быть направлены на воздействие соответствующих субъектов Российской Федерации лишь в целях создания необходимой законодательной базы.

Конкретные сроки полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются ими самостоятельно. Дата назначения выборов - сугубо организационный, технический вопрос, predeterminedенный сроком легислатуры законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, - устанавливается только субъектом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации не имел полномочий по предписанию законодательным (представительным) органам государственной власти Российской Федерации о переносе срока выборов их нового состава с учетом установленного нового срока полномочий, то есть на фактическое продление срока полномочий прежнего состава, двухгодичный срок полномочий которого истек. Для такого решения у Президента Российской Федерации не было достаточных правовых оснований, о которых говорилось выше.

При переносе срока выборов после истечения срока легислатуры законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации не реализуется такая важнейшая форма прямой демократии, народовластия, как свободные выборы. Вовремя не обновленный законодательный (представительный) орган государственной власти не имеет мандата избирателей (народа), может уже не отражать расстановку общественно - политических сил, интересы избирателей, а следовательно, может искажать идею народного представительства, которая непосредственно вытекает из принципа народовластия, закрепленного в статье 3 Конституции Российской Федерации.

Продление полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации лишает избирателей данного субъекта Российской Федерации возможности принять участие в очередных выборах и тем самым реализовать их конституционное право участвовать в управлении делами государства непосредственно (ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации), избирать и быть избранным в органы государственной власти (ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации). Перенесение выборов подрывает гарантии избирательных прав граждан в силу их организационно - правовой необеспеченности, так как выборы не назначаются после истечения срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

С точки зрения требований частей 1, 2 и 3 статьи 3 и частей 1 и 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации следует оценивать положения Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и ч. 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 года) о переносе сроков выборов Законодательных Собраний Пермской и Вологодской областей (равно как и аналогичных по содержанию положений законов других субъектов Российской Федерации).

Законодательное Собрание Пермской области было избрано населением области 20 марта 1994 года сроком на два года. Уставом Пермской области от 6 октября 1994 года был определен срок полномочий Законодательного Собрания в четыре года (пункт 1 статьи 27). Во исполнение решения Пермского областного суда от 9 марта 1995 года Законодательное Собрание в полном соответствии с требованиями статьи 3 и ч. 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации установило, что пункт 1 статьи 27 Устава Пермской области вводится после избрания нового состава Законодательного Собрания, если иное не будет установлено законодательством Российской Федерации. Однако Законом Пермской области от 21 февраля 1996 года выборы депутатов Законодательного Собрания

Пермской области были назначены на декабрь 1997 года, то есть срок полномочий Законодательного Собрания был неправомерно продлен.

Законодательное Собрание Вологодской области было избрано 20 марта 1994 года в составе 15 депутатов сроком на два года. В соответствии с Уставом Вологодской области, предусматривавшим четырехлетний срок полномочий Законодательного Собрания Вологодской области и увеличением состава депутатов до 30, 25 февраля 1996 года состоялись довыборы пятнадцати депутатов. Согласно ч. 2 статьи 5 Законом Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 года) выборы пятнадцати депутатов, избранных в 1994 году, назначены на март 1998 года, то есть срок полномочий первоначально избранных пятнадцати депутатов неправомерно продлен на два года.

На основании изложенного прихожу к выводу, что Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. N 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закон Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области", ч. 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 года) не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (частям 1, 2 и 3), 32 (частям 1 и 2).

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Г.А. ГАДЖИЕВА ПО ДЕЛУ
О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 2 МАРТА 1996 ГОДА N 315
"О ПОРЯДКЕ ПЕРЕНОСА СРОКА ВЫБОРОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ
(ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ", ЗАКОНА ПЕРМСКОЙ
ОБЛАСТИ ОТ 21 ФЕВРАЛЯ 1996 ГОДА "О ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ
ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ"
И ЧАСТИ 2 СТАТЬИ 5 ЗАКОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ
ОТ 17 ОКТЯБРЯ 1995 ГОДА "О ПОРЯДКЕ РОТАЦИИ СОСТАВА
ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ
ОБЛАСТИ" (В РЕДАКЦИИ ОТ 9 НОЯБРЯ 1995 ГОДА)**

На основании части первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" излагаю свое особое мнение по Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 года.

1. Соглашаясь с тем, что Закон Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" не соответствует Конституции Российской Федерации, не могу согласиться с тем, что он противоречит статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. N 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации", которым утверждено Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, Малый совет Пермского областного Совета народных депутатов принял решение от 17 декабря 1993 года "О Законодательном Собрании Пермской области", утвердил Положение о Законодательном Собрании Пермской области. Статья 2 данного Положения установила срок полномочий депутатов - 2 года.

При принятии Законодательным Собранием Пермской области 6 октября 1994 года Устава Пермской области было установлено, что срок полномочий Законодательного Собрания 4 года, однако при этом не было оговорено, что этот срок будет распространяться на его новый состав. Решением Пермского областного суда от 9 марта 1995 года был признан недействительным, как противоречащий федеральному законодательству и статье 3 Конституции Российской Федерации, пункт 1 решения Законодательного Собрания от 6 октября 1994 года. Во исполнение решения областного суда Законодательное Собрание Пермской области приняло решение от 23 марта 1995 года, которым пункт 1 статьи 27 Устава области вводился в действие после избрания нового состава Законодательного Собрания.

В соответствии со статьей 3 Закона Пермской области от 20 июля 1995 года "О выборах депутатов Законодательного собрания Пермской области" Законодательное Собрание должно было назначить выборы депутатов не позднее чем за 70 дней до дня выборов и провести их не позднее чем за месяц до истечения полномочий действующего состава Законодательного Собрания.

Указанные сроки истекли, однако выборы не были назначены. Закон Пермской области от 21 февраля 1996 года установил, что выборы депутатов Законодательного Собрания Пермской области проводятся в декабре 1997 года.

Пермский областной суд полагает, что данным Законом фактически продлеваются полномочия депутатов Законодательного Собрания, что означает присвоение власти помимо воли избирателей, в связи с чем и последовало обращение с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

Проверка конституционности Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" по содержанию норм предполагает необходимость проверки его соответствия юридическому содержанию ряда конституционных принципов, составляющих основы конституционного строя, и прежде всего - принципов демократического и правового государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Принцип демократического государства раскрывается в Конституции через целую систему норм, включающих в себя в том числе нормы, закрепляющие формы народовластия (часть 2 статьи 3), избирательные права граждан (часть 3 статьи 3, статья 32).

Положение части 2 статьи 3 Конституции о том, что "единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ", означает, что любое наделение полномочиями органов государственной власти должно отражать волеизъявление народа. Однажды сформированный орган народного представительства не может стать независимым от народа носителем государственной власти, его полномочия должны быть связаны с народным волеизъявлением. Полномочия органов государственной власти должны носить легитимный характер. Непрерывная легитимация власти органов государственной власти обеспечивается путем свободных выборов, предполагающих в том числе их периодичность (часть 3 статьи 3 Конституции).

Только при таком условии деятельность органов государственной власти может рассматриваться как осуществление государственной власти народом через органы государственной власти.

Легитимность законодательной власти обусловлена не только установленными в законах сроками полномочий, но и волеизъявлением избирателей. В пункте 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека установлено, что воля народа должна быть основой власти; эта воля должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования.

Волеизъявление избирателей на выборах определяет не только персональный состав, но и определенный срок законодательной власти.

Принцип правового государства, закрепленный в части 1 статьи 1 Конституции, означает не только разделение властей, верховенство закона, но и признание того, что права и свободы человека, имеющие надпозитивный характер, и в том числе достоинство человека, являются высшей ценностью.

Игнорирование того, что народ образуют граждане, обладающие основными неотчуждаемыми правами, противоречит идее правового государства. Представительные органы власти, пролонгирующие сроки своих полномочий, нарушают гарантии реализации народовластия, посягают на достоинство человека, его политические права. Вовремя не обновленный представительный орган государственной власти может не отражать интересы избирателей и тем самым искажать идею народного представительства, вытекающую из принципов демократического правового государства с республиканской формой правления. Продление полномочий представительного органа, не связанное с отсутствием правовой базы, лишает гражданина возможности принять участие в очередных выборах и тем самым умаляет основные права участвовать в управлении делами государства непосредственно (часть 1 статьи 32 Конституции), избирать и быть избранным в органы государственной власти (часть 2 статьи 32 Конституции), что противоречит части 2 статьи 55 Конституции, в соответствии с которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Следовательно, Закон Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" не соответствует статье 1 (часть 1), 3, 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации содержится норма, в соответствии с которой область имеет свой устав и законодательство.

Факт несоответствия Закона Пермской области, которым назначены выборы на декабрь 1997 года, нормам о введении Устава области в действие не может означать неконституционность данного Закона, ибо простое противоречие ординарного закона субъекта Российской Федерации уставу не всегда означает нарушение Конституции Российской Федерации. Если признать, что всякое несоответствие областного закона уставу означает неконституционность, то это будет означать неконституционное расширение полномочий Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии со статьей 125 (пункт "б" части 2) Конституции Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации только нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной

власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 27 (часть 1) Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" вопросы соответствия законов и иных нормативных актов субъекта Российской Федерации конституции, уставу субъекта Российской Федерации относятся к компетенции конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью второй статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права. Из этого положения следует в том числе, что Конституционный Суд решает вопросы права, относящиеся к компетенции данного специального суда. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации должен руководствоваться принципом связанности компетенций всех других судов, и в том числе конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Б.С. ЭБЗЕЕВА ПО ДЕЛУ
О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 2 МАРТА 1996 ГОДА N 315
"О ПОРЯДКЕ ПЕРЕНОСА СРОКА ВЫБОРОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ
(ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ", ЗАКОНА ПЕРМСКОЙ
ОБЛАСТИ ОТ 21 ФЕВРАЛЯ 1996 ГОДА "О ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ
ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ"
И ЧАСТИ 2 СТАТЬИ 5 ЗАКОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ
ОТ 17 ОКТЯБРЯ 1995 ГОДА "О ПОРЯДКЕ РОТАЦИИ СОСТАВА
ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ
ОБЛАСТИ" (В РЕДАКЦИИ ОТ 9 НОЯБРЯ 1995 ГОДА)**

На основании части первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" излагаю следующее особое мнение.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года N 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации" дата проведения очередных выборов в эти органы определяется в соответствии с установленным законодательством субъектов Российской Федерации порядком формирования и сроками полномочий законодательных органов, а действующие легислатуры сохраняют свои полномочия до начала работы вновь избранных.

Данное положение необходимо оценивать с учетом того, что Указом N 315 также признается не действующим утвержденное Указом от 22 октября 1993 года N 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" положение о двухлетнем сроке полномочий законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, избранных на основе этого акта.

1. Согласно статье 77 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации устанавливают систему органов государственной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые предусмотрены федеральным законом, а не указами главы государства. Оспариваемые Государственной Думой положения Указа N 315 выходят за пределы полномочий Президента Российской Федерации, так как субъекты Федерации вправе также самостоятельно определять порядок формирования законодательных (представительных) органов государственной власти, решать вопросы о проведении выборов, переносе их срока и назначении даты их проведения с соблюдением требований федеральной Конституции.

Вместе с тем подобное вмешательство главы государства в данную сферу может оказаться оправданным с точки зрения Конституции Российской Федерации и необходимым в связи с начальным этапом становления институтов народного представительства в субъектах Российской Федерации и обусловливается возлагаемыми на Президента Конституцией Российской Федерации гарантийной, координационной и интеграционной функциями (статья 80) и обеспечивающими их реализацию полномочиями.

В этой связи необходимо обратить внимание на содержащуюся в Постановлении Конституционного Суда по настоящему делу посылку, что "само по себе наличие правовой базы как предпосылки проведения выборов имеет значение общего принципа организации государственной власти, выводимого из ряда конституционных норм (статья 5, часть 2; 11, часть 2; 66, часть 2; 77, часть 1)". Не вдаваясь в данном случае в оценку этого тезиса и не оценивая неадекватность истолкования перечисленных положений Конституции, полагаю нужным обратить внимание лишь на то, что отсутствие такой базы предполагает и требует от федеральных органов государственной

власти, в том числе Президента Российской Федерации, принятия мер по ускорению ее формирования, а не легализации антиконституционных действий органов государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации; такая легализация сама по себе не соответствует Конституции и противоречит статусу главы государства.

2. Однако главный вопрос, требующий ответа в данном деле, если его не подменять процедурно - процессуальными аспектами проблемы, имеющими в этом случае вторичный характер, заключается в том, вправе ли представительные органы государственной власти продлевать свои полномочия сверх установленной при их избрании легислатуры и в какой мере такое продление согласуется с принципом народовластия и избирательными правами граждан.

Неотъемлемым элементом правового государства является демократия, которая предполагает в том числе обязанность всех государственных властей и их должностных лиц соблюдать Конституцию и действовать совместимым с законом образом (статьи 1, 15 Конституции Российской Федерации). Государственная власть в правовом государстве ограничена. Речь идет не об объективной ограниченности любого государства экономическими, социальными или геополитическими факторами, а об установлении Конституцией и действующим законодательством пределов государственной власти, которые ею не могут быть преодолены правовым образом. Ограничение неправомерного государственного вторжения в гражданское общество или в сферу индивидуальной автономии человека и гражданина осуществляется прежде всего посредством признаваемых за отдельным индивидом и совокупным человеком - народом неотъемлемых (индивидуальных и коллективных) прав и свобод, в том числе избирательных, которые не могут быть нарушены или ограничены государством.

Принципы демократического правового государства оказывают решающее значение на его организацию. Демократическому и правовому государству присуща определенная организация власти. Не подавление властью индивида или ассоциаций граждан, а участие их в осуществлении государственной власти - именно в этом заключается основа организации власти в таком государстве. Отдельная личность, а также объединения людей, народ в целом выступают не только объектами власти, но и субъектами ее и участвуют в ее осуществлении в различных формах, включая свободные периодические выборы и народное представительство (статья 3 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, в основе демократической организации общества лежит принцип суверенитета народа, его верховенства в решении наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни. Именно народоправство, осуществляемое в различных формах, составляет основу демократического правового государства. Для представительной демократии характерно участие народа в осуществлении важнейших функций законодательства и управления через своих представителей, избранных в соответствии с законом и установленными им процедурами. Причем представительная демократия в Российской Федерации выступает в форме демократии с разделением властей, согласно которому органы законодательной и исполнительной власти самостоятельны и независимы друг от друга; правительство и вся система исполнительной власти не ответственны перед парламентом, а зависят от главы государства, воля которого и является источником полномочий членов Правительства Российской Федерации, но не федерального парламента и органов народного представительства субъектов Российской Федерации.

Значение народного представительства как самой важной организационной формы конституционного государства, однако, не означает слияния государственной власти и народа. Речь идет о передаче народом права на законодательную власть парламенту при сохранении им за собой контроля за деятельностью парламента и иных форм реализации государственной власти. Народ передает представительным органам государства не саму власть, а лишь право на власть, на осуществление власти, причем на строго определенный срок. Поэтому покушение на институт народного представительства, в том числе путем так называемого продления полномочий, есть покушение на народный суверенитет, полноту власти народа и его верховенства и должно квалифицироваться как присвоение власти. Обновление представительной системы с точки зрения как ее организационных форм, так и персонального состава народных представителей - право самого народа, осуществляемое им посредством свободных периодических выборов.

При этом следует различать перенос выборов, могущий быть обусловленным различными причинами и осуществляемый всегда на короткий срок и потому не ставящий под сомнение полномочия народных избранников и представительный характер органа, членами которого они являются, и продление полномочий, означающее выход за рамки законной легислатуры и влекущее утрату соответствующим органом, как и всеми его членами, представительного характера и права на представительство народа. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации по общему правилу вправе в интересах избирательного корпуса переносить выборы, но не вправе продлевать срок своих полномочий, установленный в конституциях и уставах, если эти органы были избраны в соответствии с ними, или в акте (актах), которым эти органы были конституированы в качестве таковых, в данном случае - Указе Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 года N 1723. Отступления от таких сроков (в том числе их продление) могут быть предусмотрены либо на конституционном, уставном уровне и рассчитаны на конкретный случай, связанный с формированием новой системы государственных органов и требованием

соблюдения преемственной связи в их организации и деятельности, причем в таком решении воля народа, избирательного корпуса также имеет решающее значение, либо в законах о чрезвычайном положении, военном положении, выступающих в качестве формы выражения общей воли народа, и вводимых по строго установленным основаниям, предусмотренным ими самими.

Таким образом, продление срока полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации означает нарушение конституционного принципа народовластия. Деятельность этих органов в таком случае основывается не на воле народа, как то установлено Конституцией (статьи 1, 3), а на воле главы государства, что само по себе является нарушением принципа разделения государственной власти (статья 10), или на воле ранее избранных народом на точно установленный срок представителей, которые, однако, уже утратили право представлять от имени народа, и потому их действия являются присвоением властных полномочий (часть 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации).

Продление полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации одновременно является существенным нарушением избирательных прав граждан и не соответствует международным обязательствам Российской Федерации по их обеспечению. Продление полномочий законодательного (представительного) органа лишает избирателей возможности принять участие в очередных выборах, предполагавшихся в процессе его формирования, и тем самым реализовать их конституционное право участвовать в управлении делами государства непосредственно (часть 1 статьи 32 Конституции), а также избирать и быть избранными в органы государственной власти (часть 2 статьи 32 Конституции). Тем самым существенным образом подрываются гарантии избирательных прав граждан также путем организационной их необеспеченности, состоящей, в частности, в том, что выборы не назначаются по истечении срока полномочий действующего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что требует адекватной реакции главы государства, на которого Конституцией Российской Федерации возложена функция гаранта прав и свобод человека и гражданина, реализуемая в установленных Конституцией и законами формах и предусмотренными ими способами, а также судов общей юрисдикции в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации".