



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия

город Москва

24 июня 1997 года

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

с участием представителя стороны, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, - полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации С.М.Шахрая; представителя стороны, принявшей оспариваемый акт, - Председателя Верховного Совета Республики Хакасия В.Н.Штыгашева,

руководствуясь статьей 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "б" пункта 1 части первой и частью второй статьи 3, пунктом 1 части второй статьи 21, статьями 36, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Президента Российской Федерации, в котором ставится вопрос о несоответствии Конституции Российской Федерации положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Стрекозова, объяснения представителей сторон - С.М.Шахрая и В.Н.Штыгашева, выступления приглашенных в заседание: Председателя Правительства Республики Хакасия А.И.Лебеда, представителей Совета Федерации Федерального Собрания Л.Н.Фомичевой и В.Н.Пилигина, представителя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Л.Г.Алехичевой, исследовав имеющиеся документы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе Президента Российской Федерации оспариваются положения Конституции Республики Хакасия, согласно которым депутатом Верховного Совета Республики Хакасия может быть избран гражданин Республики Хакасия, постоянно проживающий в Республике Хакасия не менее пяти лет (статья 74, часть первая), а Председателем Правительства Республики Хакасия может быть избран гражданин Республики Хакасия, проживающий в Республике Хакасия не менее семи лет до выборов (статья 90).

Заявитель просит Конституционный Суд Российской Федерации признать положения о сроках проживания гражданина в Республике Хакасия в качестве условия для избрания депутатом Верховного Совета или Председателем Правительства Республики Хакасия не соответствующими

статьям 19 (часть 2), 32 (часть 2), 71 (пункт "в"), 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации относит к основам конституционного строя Российской Федерации положение о том, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 6, часть 2). При этом в соответствии со статьей 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации государство гарантирует такое равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Принцип равенства в полной мере относится и к регулированию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти (активное и пассивное избирательное право), предусмотренного статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Закрепление в статьях 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия иных условий приобретения гражданами пассивного избирательного права, чем это установлено Российской Федерацией, является нарушением этого принципа.

3. Пассивное избирательное право, как оно закреплено в Конституции Российской Федерации, относится к основным правам и свободам и является индивидуальным правом гражданина, важнейшим элементом его конституционного статуса в демократическом правовом государстве.

Согласно статье 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации. В соответствии со статьей 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

На основе полномочий, закрепленных в статье 71 (пункт "в") и статье 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и был принят Федеральный закон от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации".

Как следует из статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации ни при каких условиях не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Это требование обращено как к законодателю в субъектах Российской Федерации, так и ко всем правоприменительным органам.

Следовательно, положения статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия, как противоречащие федеральному закону, нарушают статью 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации и не соответствуют вытекающему из Конституции Российской Федерации разграничению полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Тем самым нарушается и статья 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации; при этом законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

4. В связи с обоснованием позиции заявителя в ходе судебного разбирательства возникал вопрос о конституционности части четвертой статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Однако в соответствии с частью третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету обращения. Поскольку указанная норма Федерального закона заявителем не оспаривается, вопрос о ее конституционности в настоящем деле рассмотрен быть не может. Между тем, пока федеральный закон не отменен или не признан не соответствующим Конституции Российской Федерации в порядке конституционного судопроизводства, он не может считаться недействующим.

Кроме того, поскольку установление срока проживания в качестве условия пассивного избирательного права является непосредственным содержанием как норм статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия, так и части четвертой статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", проверка оспариваемых норм по их содержанию фактически означала бы и оценку содержания названного Федерального

закона, что недопустимо. Поэтому в настоящем деле Конституционный Суд Российской Федерации проверял конституционность указанных норм Конституции Республики Хакасия лишь с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, установленного Конституцией Российской Федерации.

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

постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 6 (часть 2), 15 (часть 1), 19 (часть 2), 32 (часть 2), 71 (пункт "в") и 76 (часть 5), положение статьи 74 (часть первая) Конституции Республики Хакасия, устанавливающее требование о сроке постоянного проживания (не менее пяти лет) как условия избрания гражданина Республики Хакасия депутатом Верховного Совета Республики Хакасия; положение статьи 90 Конституции Республики Хакасия, устанавливающее требование о сроке проживания (не менее семи лет) до выборов как условия избрания гражданина Республики Хакасия Председателем Правительства Республики Хакасия.

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", официальных изданиях органов государственной власти Республики Хакасия. 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.Т.Витрук
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
В.Д.Зорькин
А.Л.Кононов
В.О.Лучин
Т.Г.Морщакова
Ю.Д.Рудкин
Н.В.Селезнев
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохрякова
В.Г.Ярославцев

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.В. ВИТРУКА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ 74 (ЧАСТЬ ПЕРВАЯ) И 90 КОНСТИТУЦИИ
РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ

Принцип федерализма, закрепленный в Конституции Российской Федерации, является важнейшим условием реализации конституционных прав и свобод российских граждан.

Пассивное избирательное право (право быть кандидатом в депутаты, кандидатом на выборные государственные должности) отличается от активного избирательного права в том числе тем, что конституция и избирательные законы могут устанавливать для кандидатов в депутаты и на выборные государственные должности кроме таких условий, как достижение определенного возраста, обладание дееспособностью и др., что связано с определением их избирательной правосубъектности (правоееспособности), с безупречной репутацией, повышенной положительной ответственностью перед избирателями, дополнительные условия: знание государственного языка, проживание - постоянное или преимущественное (через определение его срока) - на территории Российской Федерации или ее субъекта.

Указанные дополнительные условия, которые могут предъявляться к кандидатам в депутаты и на выборные государственные должности, по своей природе и значению являются предметом конституционного регулирования как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации установила дополнительное условие - постоянное проживание в Российской Федерации не менее 10 лет - лишь в отношении кандидата на должность Президента Российской Федерации (статья 81, часть 2). Такого рода условие Конституция Российской Федерации не предъявляет к кандидатам в депутаты Государственной Думы, не предъявляет она это условие и к кандидатам в депутаты и на выборные государственные должности в субъектах Российской Федерации. Это не пробел в содержании Конституции Российской Федерации, а выражение принципиальной позиции законодателя. Избирательная система и избирательное право в Российской Федерации не регулируются Конституцией Российской Федерации, кроме закрепления в ее статье 32 (часть 2) за гражданами Российской Федерации права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Согласно букве и духу Конституции Российской Федерации отношения, связанные с содержанием избирательных прав и избирательной системы при формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должны регулироваться в полной мере самими субъектами Российской Федерации. Формирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе путем их выборов, осуществляется субъектами Российской Федерации самостоятельно.

Следует подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации, устанавливая право российских граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, не предусматривает конкретизацию оснований и процедуры его осуществления в субъектах Российской Федерации.

Следовательно, такая конкретизация входит в компетенцию субъектов Российской Федерации. Это признал и федеральный законодатель. Согласно части четвертой статьи 4 Федерального закона от 6 декабря 1994 года "О гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" законами и иными нормативными актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные в том числе со сроком его проживания на определенной территории Российской Федерации (соответственно уровню проводимых выборов).

Субъекты Российской Федерации могут вводить требование проживания на территории субъекта Российской Федерации для кандидатов в депутаты и на выборные государственные должности, а могут и не вводить. Установление такого условия, как и определение сроков обязательного проживания на территории субъекта Российской Федерации, входит в исключительную компетенцию субъектов Российской Федерации.

Вопрос о проживании как дополнительном условии для кандидатов в депутаты и на выборные государственные должности составляет предмет конституционного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации. Указанное условие может устанавливаться лишь в конституциях республик или в уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Проверка положений статей 74 и 90 Конституции Республики Хакасия на соответствие Конституции Российской Федерации может осуществляться по существу и с учетом требований части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Такая проверка не может быть осуществлена опосредованно, то есть через положения Федерального закона "О гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", так как

право регулирования данного вопроса Конституцией Российской Федерации не делегировано федеральному законодателю.

Конституция Российской Федерации из общей массы законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации выделяет конституции республик (государств) и уставы других субъектов Российской Федерации (см., например, часть 2 статьи 5, пункт "а" части 1 статьи 72). Согласно статье 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Как видно, данное положение Конституции Российской Федерации не указывает на конституции и уставы субъектов Российской Федерации, которые занимают особое место в иерархии правовых нормативных актов Российской Федерации. Проверка конкретных положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации, в том числе с привлечением федеральных конституционных законов или федеральных законов, допустима лишь в случаях, если Конституция Российской Федерации предусмотрела их издание по оспариваемому предмету регулирования. Таких отсылок (делегирования) по вопросу о проживании в субъекте Российской Федерации как дополнительном условии приобретения пассивного избирательного права Конституция Российской Федерации не содержит.

В соответствии с частью третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" проверка конституционности положений статей 74 и 90 Конституции Республики Хакасия не может быть осуществлена с использованием Федерального закона "О гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и в силу процедурного требования, так как в отношении него не заявлено ходатайство о проверке его соответствия Конституции Российской Федерации.

С точки зрения определения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации нельзя трактовать положение пункта "в" статьи 71 Конституции Российской Федерации как исключющее какое-либо регулирование прав и свобод российских граждан субъектами Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации могут и должны регулировать права и свободы человека и гражданина по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Установление дополнительного условия для кандидатов в депутаты и на выборные государственные должности, связанного со сроком их проживания на территории субъекта Российской Федерации, не является нарушением принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства, установленного статьей 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации, так как это требование предъявляется в равной мере ко всем российским гражданам - как к тем, кто выдвигает кандидатов, так и к тем, кто желает быть кандидатом в депутаты и на выборные государственные должности. Проживание - постоянное или преимущественное - на территории субъекта Российской Федерации является обязательным требованием к осуществлению активного избирательного права, и это условие не рассматривается как нарушение принципа равенства прав независимо от места жительства. Непонятно, почему же оспаривается возможность такого требования к кандидатам в депутаты и на выборные государственные должности. Вопрос о сроках такого проживания решается исходя из принципа целесообразности, и он входит в компетенцию законодателя.

В равной мере установление условия, связанного с проживанием кандидата в депутаты и на выборные государственные должности на территории субъекта Российской Федерации, не является ограничением пассивного избирательного права граждан Российской Федерации в том смысле, как эти ограничения понимаются исходя из содержания части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Установление названного условия для приобретения пассивного избирательного права преследует достижение положительных целей достойного представительства избирателей в выборных государственных органах, обеспечения квалифицированного состава представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Признание положений статей 74 и 90 Конституции Республики Хакасия, касающихся установления сроков проживания кандидатов в депутаты Верховного Совета Республики Хакасия (не менее пяти лет) и кандидатов на должность Председателя Правительства Республики Хакасия (не менее семи лет), не соответствующими части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации одновременно означает и конституционно - правовую оценку соответствующих положений части четвертой статьи 4 Федерального закона от 6 декабря 1994 года "О гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", допускающих установление дополнительного условия приобретения гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанного со сроком его проживания на территории субъекта Российской Федерации (не превышающего одного года), что выходит за рамки проверки конституционности указанных норм Конституции Республики Хакасия лишь с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, установленного Конституцией Российской Федерации.

На основании изложенного прихожу к выводу, что положение статьи 74 Конституции Республики Хакасия, устанавливающее требование о сроке постоянного проживания (не менее пяти лет) как условия избрания гражданина Республики Хакасия депутатом Верховного Совета Республики Хакасия, и положение статьи 90 Конституции Республики Хакасия, устанавливающее требование о сроке проживания (не менее семи лет) до выборов как условия избрания гражданина Республики Хакасия Председателем Правительства Республики Хакасия, соответствуют Конституции Российской Федерации.