



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурмана

город Санкт-Петербург

7 июля 2011 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – кандидата юридических наук Н.В.Васильева, граждан И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурмана, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитонов, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, представителя Законодательного Собрания Челябинской области и

Губернатора Челябинской области – кандидата юридических наук Е.В.Шубиной,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурмана. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – Е.А.Борисенко, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – М.В.Гришиной, от Общественной палаты Российской Федерации – В.В.Гриба, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 3 статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ) гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации; законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения; в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании; законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Заявители по настоящему делу – граждане И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурман оспаривают конституционность названных законоположений, а также положений статьи 9 Закона Челябинской области от 29 июня 2006 года № 36-ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области», предусматривающих, что выборы депутатов представительных органов муниципальных образований Челябинской области проводятся с применением одной из следующих избирательных систем – мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов (часть 2); вид применяемой избирательной системы при проведении муниципальных выборов устанавливается уставом

муниципального образования (часть 3). Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, который обратился в Конституционный Суд Российской Федерации в защиту прав Ю.А.Гурмана, просит признать противоречащей Конституции Российской Федерации часть 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области».

На основании указанных законоположений в Устав Хомутининского сельского поселения Увельского муниципального района Челябинской области были внесены изменения, в соответствии с которыми ранее применявшаяся мажоритарная система выборов в Совет депутатов – представительный орган данного муниципального образования была заменена пропорциональной избирательной системой с закрытыми списками кандидатов. Заявления И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурмана, которому было отказано в регистрации кандидатом в депутаты в порядке самовыдвижения на прошедших 11 октября 2009 года выборах в Совет депутатов Хомутининского сельского поселения, о признании Устава Хомутининского сельского поселения недействующим в части перехода к избранию депутатов по правилам пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов оставлены без удовлетворения решением Увельского районного суда Челябинской области от 28 июня 2010 года. Челябинский областной суд решением от 17 мая 2010 года отказал в удовлетворении заявлений И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурмана о признании недействующей статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области», сославшись при этом на часть 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как утверждают заявители, проведение выборов в Совет депутатов Хомутининского сельского поселения на основе пропорциональной избирательной системы не позволило гражданам, не состоящим в политических партиях и не поддерживающим выдвинутые ими списки кандидатов в депутаты, непосредственно реализовать свое право избирать и

быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в выдвижении кандидатур, в том числе своих собственных, и голосовать за них. Следовательно, по их мнению, положения части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области», ставя реализацию права граждан быть избранными в представительный орган местного самоуправления в зависимость от принадлежности к политической партии или, во всяком случае, от поддержки с ее стороны, искажают саму суть местного самоуправления и тем самым несоразмерно ограничивают права и свободы, гарантированные статьями 19 (часть 2), 32 (часть 2), 130 и 131 Конституции Российской Федерации.

По тем же основаниям И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурман оспаривают конституционность статьи 21¹ названного Закона Челябинской области, а также ряда положений федеральных законов от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункт 3¹ статьи 32) и от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» (подпункт «б» пункта 31 статьи 9 и пункт 4 статьи 12) и Закона Челябинской области от 29 апреля 2010 года № 574-ЗО «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» и Закон Челябинской области «Об избирательных комиссиях в Челябинской области» (пункт 4 статьи 1). Между тем эти законоположения непосредственно в делах заявителей не применялись и в силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не могут являться предметом проверки по настоящему делу. Соответственно, в этой части производство по их жалобам, как не отвечающим критерию допустимости, подлежит прекращению на основании пункта 2 части первой статьи 43 и

статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, поскольку, как установлено Конституционным Судом Российской Федерации, заявители связывают нарушение своих прав с применением пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах именно в сельских поселениях, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в соответствии с требованиями статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» являются – применительно к возможности проведения на основе пропорциональной избирательной системы выборов в представительные органы сельских поселений – следующие законоположения:

часть 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части, касающейся правомочия субъекта Российской Федерации устанавливать виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, а также правомочия муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем определять в своем уставе ту избирательную систему, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании;

части 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области», предусматривающие возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов, а также правомочие муниципального образования устанавливать в своем уставе один из этих видов избирательных систем.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации многонациональный российский народ, будучи носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе принципа равенства (статья 32, части 1 и 2; статья 19, части 1 и 2).

Признавая и гарантируя в качестве одной из основ конституционного строя местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти, Конституция Российской Федерации устанавливает, что оно осуществляется гражданами в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, которой органы местного самоуправления управляют самостоятельно (статьи 12 и 130; статья 131, часть 1; статья 132, часть 1).

По смыслу приведенных конституционных положений, право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, которое признается и гарантируется в Российской Федерации наряду с другими правами и свободами человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1, Конституции Российской Федерации), представляет собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина в демократическом обществе

и призвано гарантировать каждому гражданину на основе принципа равенства право без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей.

Этим положениям Конституции Российской Федерации корреспондируют положения Европейской хартии местного самоуправления, которая также рассматривает местное самоуправление в качестве одной из основ любого демократического строя и устанавливает в числе демократических стандартов в этой области осуществление права на местное самоуправление советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (статья 3).

2.1. Определяя способы и условия реализации гражданами Российской Федерации гарантированного им Конституцией Российской Федерации права участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, включая право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, законодатель – в силу требований статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – не вправе допускать необоснованных ограничений и искажения самой сути этих прав, с тем чтобы они не утратили свое реальное содержание. Вместе с тем, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 19, 32, 130, 131 и 132, он обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П), что позволяет ему при регламентации избирательных процедур принять решение, от которого зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной.

Европейская хартия местного самоуправления, исходя в том числе из наличия выборных органов как неотъемлемого атрибута местного

самоуправления и из таких его отличительных признаков, как максимальная приближенность к населению и масштаб территориальных образований, в которых оно осуществляется, и, соответственно, ориентируясь на организацию преимущественно коммунального (поселенческого) самоуправления, вместе с тем не содержит положений, определяющих допустимость ограничений в использовании на муниципальных выборах какой-либо из избирательных систем, а следовательно, оставляет на усмотрение государства осуществление – с учетом общей природы местного самоуправления – собственного правового регулирования избирательных прав граждан применительно к муниципальным выборам.

Европейский Суд по правам человека также признает за государством значительные пределы усмотрения при регулировании избирательной системы и полагает, что избирательное законодательство конкретной страны должно оцениваться в свете ее политического развития, а потому определенные детали, недопустимые в рамках одной избирательной системы, могут быть оправданы в другой, по крайней мере при условии обеспечения законодательной властью свободного волеизъявления народа (постановление от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии»).

Использование на муниципальных выборах различных видов избирательных систем, включая пропорциональную, само по себе не свидетельствует об отступлении от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не противоречит Конституции Российской Федерации и, как показывает мировой опыт, в своей основе совместимо с соответствующими общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе закрепленными Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 25) и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), а также Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, согласно пункту 3 статьи 1

которой право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а законодательное регулирование порядка выборов (избирательные системы) не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер.

Выбор того или иного вида избирательной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур, являясь вопросом политической целесообразности, зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей общественного развития страны на том или ином историческом этапе (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 1995 года № 77-О). Следовательно, законодатель – исходя из того, что свободные и справедливые выборы, в том числе в органы местного самоуправления, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, предполагают необходимость их проведения с разумной периодичностью в условиях состязательности и открытости, – обязан устанавливать такое правовое регулирование в этой области, которое надлежащим образом гарантировало бы избирательные права граждан и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демократических выборов, не допуская искажения результатов волеизъявления избирателей.

При этом законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и предназначенного для осуществления совместной, под свою ответственность деятельности граждан на территории муниципального образования и решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций.

2.2. В соответствии с правовой позицией, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 июля 2007 года № 11-П, содержательной характеристикой демократии, как она закреплена в Конституции Российской Федерации, являются идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, а сами политические партии представляют собой институт, необходимый для ее функционирования в рамках федеративного правового государства и в формах, установленных Конституцией Российской Федерации; деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы.

Поскольку провозглашенное в преамбуле Конституции Российской Федерации и структурированное в ряде ее статей, прежде всего в статье 3, осуществление власти в Российской Федерации ее гражданами, составляющими в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, именно политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют, по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации, процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии, что, в свою очередь, требует согласованного функционирования избирательной системы и многопартийной политической системы, способной адекватно выражать интересы и потребности общества как в Государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой

представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, так и в представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах муниципальных образований.

3. Конституция Российской Федерации, закрепляя самостоятельность местного самоуправления как необходимый элемент его конституционно-правового статуса, одновременно исходит из того, что местное самоуправление должно осуществляться в соответствии с общими принципами его организации, установление которых составляет совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «н» части 1). При этом регулирование и защиту прав и свобод в сфере местного самоуправления Конституция Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации, по предметам которого принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 71, пункт «в»; статья 76, часть 1), а к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, по предметам которого издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, – защиту этих прав и свобод (статья 72, пункт «б» части 1; статья 76, часть 2).

3.1. Конкретизируя приведенные конституционные положения, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет государственные гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, а также общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы его организации, в рамках которых устанавливаются и правовые основы проведения муниципальных выборов, включая возможность использования той или иной избирательной системы.

В соответствии с частью 3 статьи 23 названного Федерального закона (в редакции, введенной Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ) федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами

субъектов Российской Федерации устанавливаются гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов; на законодателя субъекта Российской Федерации возложено также установление видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, а также порядка их применения; выбор же оптимальной избирательной системы для конкретного муниципального образования, под которой понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов, и ее закрепление в уставе данного муниципального образования осуществляются самим местным сообществом.

По смыслу приведенных положений, реализация определенных ими регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов, по общему правилу, связана с необходимостью установления нескольких (альтернативных) видов избирательных систем, из которых местные сообщества самостоятельно выбирают наиболее приемлемую и соответствующую местным условиям избирательную систему и закрепляют ее в своих уставах.

При этом решение законодателя субъекта Российской Федерации во всяком случае должно быть обоснованным и учитывать объективные обстоятельства, влияющие на формирование и развитие муниципальных отношений, что и при отсутствии соответствующего прямого предписания в части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ) предполагает возможность закрепления в соответствующем законе субъекта Российской Федерации условий, определяющих выбор муниципальным образованием той или иной избирательной системы, таких как вид самого муниципального

образования, численность избирателей, число депутатских мандатов, которые должны быть замещены в соответствии с требованиями конкретной избирательной системы, и т.д.

Такое законодательное регулирование, основанное на конституционном разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и не исключающее возможность применения на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы, призвано обеспечивать надлежащие условия для реализации конституционных избирательных прав граждан и в то же время гарантировать самостоятельность местного самоуправления и как таковое не противоречит Конституции Российской Федерации.

3.2. В соответствии с требованиями статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Закон Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в статье 9 предусматривает возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением любой из трех избирательных систем – мажоритарной, смешанной и пропорциональной и закрепляет право муниципального образования самому определить предпочтительный для него вид избирательной системы, ни один из которых не предполагает отступления от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

То обстоятельство, что беспартийные граждане в случае применения на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы не обладают правом самовыдвижения, не ставит их в неравное положение с гражданами, являющимися членами политических партий, которые в таком случае также не обладают правом самовыдвижения. Поскольку право участвовать в выдвижении кандидатов и списков кандидатов входит в нормативное содержание избирательных прав граждан (подпункт 28 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), при

пропорциональной избирательной системе за всеми гражданами – как беспартийными, так и членами политических партий – признается право в установленном законом порядке инициировать включение своей кандидатуры в список кандидатов. Исходя из этого Закон Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» предусматривает в статье 21¹, что гражданин, не являющийся членом политической партии, вправе обратиться в любую политическую партию (региональное отделение, иное структурное подразделение) с предложением о своем включении в список кандидатов. Члены политических партий также в установленном законом и партийным уставом порядке вправе добиваться включения своей кандидатуры в список кандидатов, выдвигаемый партией, членами которой они являются. Обращаться в иные партии, в отличие от беспартийных граждан, они не вправе и, как следствие, в случае, если их партия примет решение не участвовать в тех или иных выборах, по сути, не имеют возможности участвовать в выдвижении списков кандидатов.

Такое законодательное регулирование, предоставляющее муниципальному образованию возможность самостоятельно выбрать наиболее предпочтительный для него вид избирательной системы из числа установленных в законе субъекта Российской Федерации (при том что этому выбору обязательно должно предшествовать выявление мнения населения) и учитывающее объективные особенности политического самоопределения граждан, обусловленные их свободным осознанным выбором, согласуется с гарантированной Конституцией Российской Федерации самостоятельностью местного самоуправления и не нарушает равенство избирательных прав граждан.

4. По смыслу статей 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им положений международно-правовых актов, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, принцип свободных и справедливых выборов предполагает, что их проведение в городских, сельских поселениях и на других территориях, где осуществляется местное самоуправление,

должно обеспечивать подлинное, без искажения волеизъявление избирателей, выраженное в результатах голосования, – иное ставило бы под сомнение легитимность формирования выборных органов местного самоуправления.

При этом Конституция Российской Федерации исходит из того, что местное самоуправление призвано решать на своей территории возложенные на него задачи с учетом традиционно сложившихся особенностей, обусловленных социально-экономическими, культурными, историческими и другими факторами. Эти задачи, как следует из статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конкретизирующие конституционные основы местного самоуправления, связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, т.е. составляют компонент повседневной жизни граждан.

Из этого же исходит и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (пункт 2 статьи 1), а также Европейская хартия местного самоуправления, согласно которой право граждан участвовать в управлении публичными делами наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне; существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление (преамбула); под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (статья 3); осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее приближенные к гражданам (статья 4).

В силу присущих ему свойств местное самоуправление открывает более широкие возможности для использования форм непосредственного

волеизъявления граждан по сравнению с другими – региональным и федеральным – уровнями публичной власти. В странах, основанных на принципах правовой демократии, непосредственное участие населения муниципального образования (с учетом его небольшой численности) в выборах органов местного самоуправления проявляется не только при голосовании, но и при выдвижении кандидатов в депутаты: на уровне местного самоуправления субъектами избирательного процесса выступают, как правило, функционирующие в рамках местного сообщества территориальные коллективы (общественные организации, профессиональные группы, организации по интересам и т.д.) сообразно их численности, организованности, степени участия в решении вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также граждане индивидуально. Соответственно, и обратная связь депутатов представительных органов муниципальных образований и избравших их граждан более тесная, чем на других уровнях публичной власти.

В государствах, признающих Европейскую хартию местного самоуправления, при использовании пропорциональной избирательной системы на местном уровне наиболее распространенными субъектами избирательного процесса, формирующими корпус кандидатов в депутаты, обычно являются местные (так называемые «ратушные») партии и общественные объединения. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств также предусматривает возможность выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституциях, законах (пункт 3 статьи 10).

4.1. По смыслу статей 3, 32 и 130–132 Конституции Российской Федерации и приведенных положений международно-правовых актов, использование избирательных систем, в том числе пропорциональной, должно осуществляться с учетом особенностей избирательной демократии на

муниципальном уровне. Соответственно, на федеральном законодательном уровне лежит обязанность установить – исходя из требований статей 3 (часть 3), 19 (часть 1), 32, 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1), 76 (части 1 и 2) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации – общенациональные принципы и пределы допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в той или иной ее разновидности) на выборах представительных органов муниципальных образований в целях обеспечения равенства избирательных прав граждан Российской Федерации, а также справедливого учета голосов избирателей при определении результатов их волеизъявления.

В соответствии с федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О политических партиях» при применении пропорциональной системы выборов право выдвигать кандидатов и (или) списки кандидатов на выборах в органы государственной власти имеют только политические партии общенационального уровня, создание же региональных и местных партий, призванных выражать прежде всего местные интересы, не предусмотрено. Тем самым в действующем правовом регулировании политические партии как носители соответствующей публичной функции, по существу, приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, которые могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной и муниципальной власти посредством проведения своих представителей в соответствующие выборные органы.

Применительно к возможности использования пропорциональной избирательной системы в таких муниципальных образованиях, как поселения, это означает соблюдение ряда условий, отвечающих требованию обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления, к которым можно отнести наличие на муниципальном уровне местных отделений политических партий, ставящих своей задачей в том числе участие в осуществлении местного самоуправления, достаточное для формирования списков и поддержки выдвижения кандидатов, включая беспартийных, а

также наличие общественных объединений, обладающих правом на участие в избирательном процессе, эффективное партийное функционирование членов местного сообщества и др.

Политические партии, создаваемые в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, призваны обеспечивать интеграцию интересов и потребностей как общества в целом, так и различных его территориальных слоев и групп, отражать которые могут только достаточно крупные политические партии (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П). Между тем на уровне местного самоуправления речь идет преимущественно об интересах и потребностях местного сообщества, которые связаны с повседневной жизнью граждан (жилье, коммунальное обслуживание, общественный транспорт, благоустройство и др.), т.е. требуют от местного самоуправления решения задач локального значения. Следовательно, применение на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы в ее конкретной разновидности должно гарантировать возможно более полное и адекватное реальным предпочтениям избирателей выражение интересов социальных групп, образующих местное сообщество.

4.2. Учитывая, что в муниципальных образованиях могут действовать общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, и что число граждан, не входящих в состав политических партий и не поддерживающих их идеологию, может быть значительным, а кандидаты, включенные в партийные списки, могут не выражать весь спектр локальных интересов местного сообщества, федеральные законы «О политических партиях» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривают возможность включения в партийные списки кандидатур, предложенных общественными объединениями, не являющимися политическими партиями, по согласованию с политической партией.

Кроме того, пункт 5 статьи 25 Федерального закона «О политических партиях» допускает возможность рассмотрения предложений лиц, не являющихся членами данной политической партии, о включении их кандидатур в соответствующий партийный список кандидатов, а пункт 3¹ статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обязывает законодателя субъекта Российской Федерации – в случае, если конституцией, уставом, законом субъекта Российской Федерации предусмотрено, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, – предусмотреть гарантии реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами данного представительного органа муниципального образования.

В соответствии с требованиями федерального законодательства статьей 21¹ Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» установлено, что каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом и не являющийся членом политической партии, не позднее чем через три дня со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований вправе обратиться в любую политическую партию, ее региональное отделение или иное структурное подразделение с предложением о включении его в список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением; в случае поддержки этой кандидатуры не менее чем десятью членами политической партии (при наличии регионального отделения политической партии указанные члены политической партии должны состоять в данном региональном отделении) она должна быть рассмотрена на заседании постоянно действующего органа

политической партии, на конференции или общем собрании ее регионального отделения или иного структурного подразделения.

Право гражданина на обращение в любое избирательное объединение с предложением о своем включении в список кандидатов, выдвигаемый этим избирательным объединением, будучи одной из гарантий осуществления пассивного избирательного права, не предполагает, однако, соответствующую обязанность политического объединения (политической партии) включить этого гражданина в список кандидатов: в данном случае решение целиком зависит от воли соответствующего избирательного объединения (политической партии или ее региональной структуры). Поэтому при использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах особое значение имеет минимизация противоречий между носящим индивидуальный характер пассивным избирательным правом гражданина и соответствующими коллективными правами политических партий общенационального уровня в избирательном процессе.

При таких обстоятельствах закрепление на законодательном уровне применительно к выборам представительных органов местного самоуправления одной лишь пропорциональной избирательной системы в ее существующих параметрах препятствовало бы достижению баланса местных и общегосударственных интересов, поскольку участие в выработке решений представительных органов по вопросам местного значения в сельских поселениях только представителей федеральных политических партий являлось бы неоправданной централизацией через партийные структуры управления на местах, что противоречило бы конституционной сущности местного самоуправления.

Поскольку в системе действующего правового регулирования при проведении выборов с применением пропорциональной избирательной системы выдвигать списки кандидатов могут исключительно политические партии, формируемые на общенациональном уровне, частью 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется правомочие

субъектов Российской Федерации устанавливать возможность проведения выборов в органы местного самоуправления на основе не только пропорциональной, но и мажоритарной и смешанной избирательных систем. Такой подход отвечает природе местного самоуправления, выраженной в статьях 3, 12, 19 и 130–132 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями Европейской хартии местного самоуправления (преамбула, статьи 3 и 4) и Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (пункт 2 статьи 1 и пункт 3 статьи 10), и позволяет учитывать многообразие видов муниципальных образований и различия между муниципальными образованиями одного вида, прежде всего обусловленные численностью населения и, соответственно, числом депутатов представительного органа, а также другими обстоятельствами.

4.3. Свободные и справедливые выборы обеспечивают действенную реализацию гражданами пассивного и активного избирательного права, а также формирование выборных органов и замещение мандатов на основании подлинной воли избирателей при соблюдении принципа равного избирательного права, в силу которого голоса избирателей имеют равный вес, т.е. одинаково влияют на результат выборов. Это, в частности, обязывает законодателя – если он допускает применение на муниципальных выборах, в том числе на уровне сельских поселений, тех или иных избирательных систем – предусматривать соответствующие гарантии, обеспечивающие справедливое определение результатов электорального волеизъявления, согласующееся с конституционно-правовой природой выборов.

Пропорциональная избирательная система ориентирована на такое распределение депутатских мандатов, которое основывается на выявленном в результате голосования соотношении голосов, поданных избирателями за соответствующий список кандидатов. В своих конкретных очертаниях она достигает этой цели только в том случае, если число депутатских мандатов, получаемых каждым избирательным объединением (политической партией),

будет адекватно полученной им поддержке избирателей. На практике применение пропорциональной и смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательных систем оправдано прежде всего в крупных муниципальных районах и городских округах, представительные органы которых не так малочисленны, как в поселениях. Присутствие в представительных органах депутатов – членов федеральных политических партий позволяет выработать оптимальные решения, отвечающие общегосударственным и региональным интересам, а наличие среди депутатов беспартийных граждан, кандидатуры которых были включены в списки кандидатов либо по их собственной инициативе, либо по инициативе общественных объединений, не позволяет игнорировать собственно местные нужды и потребности населения муниципального образования.

В соответствии со статьей 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств; реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Конкретизируя это предписание, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 19).

На практике передаваемые муниципалитетам государственные полномочия занимают значительное место в деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Во многих случаях затраты на их реализацию достигают третьей части местных бюджетов. Что касается органов местного самоуправления в сельских и городских поселениях, то им государственные полномочия либо вообще не передаются, либо передаются единичные, небольшие по объему работ

полномочия. Поэтому в деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, прежде всего в деятельности их представительных органов, оправдано участие федеральных политических партий, которое обеспечивается путем использования на муниципальных выборах элементов пропорциональной избирательной системы. Применение на выборах представительных органов муниципальных районов и городских округов смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательной системы способствует сбалансированному учету в их деятельности государственных и местных интересов.

В отличие от муниципальных районов и городских округов поселения (сельские и городские), которые, как правило, малочисленны по составу населения, в силу объективных закономерностей более приспособлены для самоуправления, нежели крупные муниципальные образования. При этом потенциал личного участия граждан в местных делах, в том числе выборных, в поселениях, прежде всего сельских, с малочисленным населением более высок, чем в муниципальных районах и городских округах, и депутаты их представительных органов находятся в прямых, непосредственных отношениях с избирателями, чему в оптимальной степени соответствует их избрание с применением мажоритарной избирательной системы.

Фактически в сельских и городских поселениях применяется в основном именно мажоритарная избирательная система и, скорее, в качестве исключения – пропорциональная избирательная система (так, в Челябинской области она установлена лишь в одном поселении), применение которой при небольшом числе депутатских мандатов сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей. Более того, в случае участия в муниципальных выборах значительного числа избирательных объединений использование

пропорциональной системы при малом числе депутатских вакансий в представительном органе поселения вообще может сделать невозможным определение результатов выборов и тем самым, по существу, блокировать использование института выборов в качестве высшего непосредственного выражения народовластия.

Поскольку, таким образом, при незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муниципального образования правил пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов, что может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти, федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти.

4.4. Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ статья 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнена частью 3¹, согласно которой не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Аналогичное изменение внесено в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункт 18).

Такое дополнение, по сути, связано с тем, что применение правил пропорциональной избирательной системы для замещения меньшего числа

депутатских мандатов не позволяет обеспечить надлежащие условия для справедливого определения результатов выборов и создает возможность нарушения электорального равенства граждан перед законом. Однако в отношении муниципальных образований, не являющихся муниципальными районами, городскими округами, а именно сельских и городских поселений, надлежащие критерии применения пропорциональной избирательной системы не установлены, при том что часть 6 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве ориентирующей численности депутатов представительного органа поселения указывает, в частности: минимум 7 – при численности населения менее 1000 человек, минимум 10 – при численности населения от 1000 до 10 000 человек. При этом если численность населения сельских поселений в установленных пределах может существенно различаться, то практика, исходя из соображений рациональности управления и экономии средств местного бюджета на обеспечение функционирования депутатов представительного органа местного самоуправления, как правило, не идет по пути превышения минимальной численности депутатов.

По смыслу части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пропорциональная избирательная система может применяться не только на уровне муниципального района, городского округа, но и в поселениях (городских и сельских), причем независимо от числа депутатов представительного органа, при том что необходимые гарантии, направленные на устранение риска искажения воли избирателей, выраженной на проводимых на основе пропорциональной избирательной системы выборах в представительные органы поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, федеральным законодателем не установлены. Отсутствуют надлежащие гарантии, связанные с условиями допустимости ее применения, которые в таких случаях обязаны обеспечивать непосредственно субъекты Российской Федерации, и в Законе Челябинской

области «О муниципальных выборах в Челябинской области», предусматривающем в частях 2 и 3 статьи 9 возможность применения пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов на выборах в представительные органы местного самоуправления сельских поселений независимо от численности населения и числа депутатов.

Такое правовое регулирование, создающее при проведении выборов на основе пропорциональной избирательной системы в поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов возможность отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающие правомочие субъекта Российской Федерации устанавливать виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, а также правомочие муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем определять в своем уставе ту избирательную систему, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании, не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения – по своему конституционно-правовому смыслу – связывают возможность проведения выборов в представительные органы сельских поселений на основе

пропорциональной избирательной системы с определением в законе субъекта Российской Федерации условий применения того или иного вида избирательной системы в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

2. Признать положения частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области», предусматривающие возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов, а также правомочие муниципального образования устанавливать в своем уставе один из этих видов избирательных систем, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку этими положениями сельским поселениям предоставляется возможность самостоятельно выбрать избирательную систему, наиболее соответствующую местным условиям.

3. Признать положения части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132, в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

4. Признание положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» не соответствующими Конституции Российской Федерации само по себе не означает, что проведенные с применением пропорциональной избирательной системы выборы в Совет депутатов Хомутининского сельского поселения Увельского муниципального района Челябинской области, в связи с которыми имело место конкретное дело граждан И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурмана, привели к искажению волеизъявления избирателей.

5. Судебные постановления, принятые по заявлениям граждан Болтушенко Ивана Ивановича и Гурмана Юрия Альбертовича на основании положений, признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

6. Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и настоящим Постановлением, в течение шести месяцев установить обязательные для учета в законодательстве субъектов Российской Федерации при определении условий применения избирательных систем в муниципальных образованиях критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений исходя из числа распределяемых мандатов.

7. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

8. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и официальных изданиях органов государственной власти Челябинской области.

Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 15-П