



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аронова Владимира Ильича на нарушение его конституционных прав пунктом 15 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пунктом 10 статьи 91 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области»

город Санкт-Петербург

6 июня 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, 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, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Ю.Д.Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина В.И.Аронова,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.И.Аронов оспаривает конституционность пункта 15 статьи 71 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому законом может быть предусмотрено, что в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного в составе списка кандидатов, коллегиальный постоянно действующий руководящий орган политической партии, в составе списка кандидатов которой этот депутат был избран, либо (соответственно уровню выборов) коллегиальный постоянно действующий руководящий орган ее регионального отделения или иного структурного подразделения (если это предусмотрено уставом политической партии), в составе списка кандидатов которого этот депутат был избран, вправе предложить для замещения вакантного депутатского мандата кандидатуру зарегистрированного кандидата из того же списка кандидатов; если на основании закона список кандидатов разделен на региональные группы кандидатов, кандидатура может быть предложена только из числа кандидатов, включенных в ту региональную группу кандидатов (в часть списка кандидатов, не относящуюся к какой-либо региональной группе кандидатов), в которую был включен депутат, чьи полномочия прекращены досрочно; в случае, если в соответствующей региональной группе кандидатов (в части списка кандидатов, не относящейся к какой-либо региональной группе кандидатов) не осталось зарегистрированных кандидатов или остались только зарегистрированные кандидаты, письменно сообщившие соответственно в коллегиальный постоянно действующий руководящий орган политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения о своем отказе от замещения этого вакантного депутатского мандата, указанный орган политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения вправе предложить кандидатуру другого зарегистрированного кандидата из иной региональной группы кандидатов (из части списка кандидатов, не относящейся к какой-либо региональной группе кандидатов).

Кроме того, в жалобе оспаривается конституционность пункта 10 статьи 91 Закона Ярославской области от 2 июня 2003 года № 27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» в редакции Закона Ярославской области от 23 мая 2013 года № 20-з, который дословно воспроизводит указанное положение Федерального закона.

Как следует из представленных материалов, постановлением Ярославской областной Думы шестого созыва от 31 марта 2015 года № 38 были досрочно прекращены полномочия депутата Б.Е.Немцова в связи со смертью. Поскольку в общей части единого списка кандидатов в депутаты Ярославской областной Думы шестого созыва других кандидатов, помимо Б.Е.Немцова, не было, вакантный мандат подлежал распределению между территориальными группами списка кандидатов. В соответствии с этим Совет Ярославского регионального отделения политической партии «Республиканская партия России – партия народной свободы» принял решение о предложении для замещения вакантного мандата кандидатуры В.В.Цепенды, и Избирательной комиссией Ярославской области было принято постановление о передаче ему вакантного мандата.

В.И.Аронов, также являвшийся зарегистрированным кандидатом в составе того же списка кандидатов, обратился в суд с заявлением о признании указанного постановления Избирательной комиссии Ярославской области незаконным и возложении на комиссию обязанности по передаче освободившегося депутатского мандата ему. В обоснование своего заявления В.И.Аронов утверждал, что постановление принято в нарушение пункта 10 статьи 91 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области», в соответствии с которым (в его действующей редакции) в случае досрочного прекращения полномочий депутата из общей части единого

списка кандидатов вакантный мандат может быть предложен только лицу из той территориальной группы, которая – при расположении всех территориальных групп в порядке убывания процентного отношения количества голосов (процент с точностью до второго знака после запятой), отданных за данный список кандидатов на территории, соответствующей каждой территориальной группе списка кандидатов, к общему количеству действительных бюллетеней на соответствующей территории – занимает первое место; между тем кандидат, возглавлявший занявшую первое место территориальную группу № 6 (17,01%), избирательной комиссией из списка кандидатов исключен; В.В.Цепенда возглавлял территориальную группу № 9, занявшую лишь третье место (14,36%), второе же место заняла территориальная группа № 8 (14,39%), которую возглавлял он сам, а потому именно ему должен быть передан вакантный мандат депутата Ярославской областной Думы.

Решением Ярославского областного суда от 10 июля 2015 года, оставленным без изменения Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации (определение от 16 сентября 2015 года), в удовлетворении требований В.И.Аронова было отказано. Суды исходили, в частности, из того, что при принятии Избирательной комиссией Ярославской области оспариваемого постановления применению подлежал пункт 10 статьи 91 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» в редакции, которая действовала в период проведения выборов Ярославской областной Думы шестого созыва и которая указанного требования не содержала.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения в той мере, в какой по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, они допускают принятие решения по вопросу замещения вакантного депутатского мандата вне зависимости от формально определенных

критериев, увязывающих выбор территориальной группы, зарегистрированному кандидату из которой передается вакантный депутатский мандат, с результатами волеизъявления избирателей, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 1–3), 15 (часть 1), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

2. По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (части 2 и 3), 13 (части 3 и 4), 15 (часть 1), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в реализации которого существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса, 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 и призвано обеспечить каждому гражданину на основе принципа равенства возможность без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в свободных выборах, являющихся, как и референдум, высшим выражением власти народа.

Закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, Конституция Российской Федерации непосредственно не определяет порядок его осуществления. Как следует из ее статей 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2), регулирование избирательных прав и установление порядка проведения выборов входят в компетенцию законодателя, реализуя которую он обязан соблюдать конституционные требования, в частности учитывать, что любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, если она объективно оправданна, обоснованна и преследует конституционно

значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П).

2.1. Законодательной основой регулирования отношений, связанных с обладанием и осуществлением конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», имеющий прямое действие и подлежащий применению на всей территории Российской Федерации; при этом гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, предусмотренные данным Федеральным законом, могут быть установлены федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (пункты 1–3 статьи 1).

Согласно названному Федеральному закону законом о выборах может быть предусмотрено, что в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного в составе списка кандидатов, для замещения вакантного депутатского мандата соответствующим коллегиальным органом политической партии, ее регионального отделения, иного структурного подразделения предлагается кандидатура зарегистрированного кандидата из того же списка кандидатов (пункт 15 статьи 71). В этих случаях данный Федеральный закон – притом что он допускает возможность наличия в списке кандидатов либо общерегиональной части (части списка кандидатов, не относящейся к какой-либо региональной группе) и региональных групп, либо только региональных групп (пятое предложение пункта 14 статьи 35) – предоставляет такому коллегиальному постоянно действующему руководящему органу право предложить для замещения вакантного депутатского мандата кандидатуру зарегистрированного кандидата только

из той региональной группы кандидатов (части списка кандидатов, не относящейся к какой-либо региональной группе кандидатов), на которую приходился вакантный депутатский мандат; если же в соответствующей региональной группе кандидатов (в части списка кандидатов, не относящейся к какой-либо региональной группе кандидатов) не осталось зарегистрированных кандидатов или остались только те зарегистрированные кандидаты, которые письменно сообщили о своем отказе от замещения этого вакантного депутатского мандата, указанный орган вправе предложить кандидатуру зарегистрированного кандидата из иной региональной группы кандидатов (из части списка кандидатов, не относящейся к какой-либо региональной группе кандидатов).

2.2. Конституционный Суд Российской Федерации уже обращался к оценке положений статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», как они воспроизведены в статье 89 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В Определении от 6 марта 2013 года № 324-О и в Постановлении от 16 декабря 2014 года № 33-П он сформулировал следующие правовые позиции:

вопрос о замещении вакантного депутатского мандата – учитывая связанность участников избирательного процесса волеизъявлением избирателей и обусловленную ею конституционную ценность адекватной формализации итогов голосования по пропорциональной избирательной системе – должен решаться на основе закона не произвольно, а исходя из юридически значимых обстоятельств, явившихся следствием прямого волеизъявления избирателей в условиях подлинно свободных и справедливых выборов;

политическая партия, федеральный список кандидатов которой был допущен к распределению депутатских мандатов, сохраняет связь с

избирателями и после завершения избирательного процесса и формирования выборного органа государственной власти и, будучи ответственной перед избирателями за выполнение своей предвыборной программы, имеет правомерный интерес в том, чтобы в случае досрочного прекращения полномочий депутата предложить для замещения вакантного депутатского мандата такую кандидатуру, которая, по ее мнению, способна наиболее успешно представлять ее фракцию в парламенте;

поскольку при формировании списка кандидатов в депутаты политическая партия должна действовать ответственно и учитывать, что включение в него конкретных лиц влечет возникновение определенных правоотношений с участием этих лиц, в том числе обусловленных их вхождением в качестве депутатов во фракцию данной политической партии, а результаты выборов определяются исключительно голосованием избирателей, ни сама политическая партия, ни тем более ее фракция в парламенте не вправе по своему усмотрению менять его итоги; это предполагает, что при определении кандидатуры для замещения вакантного депутатского мандата из зарегистрированного списка кандидатов политическая партия не может не учитывать то обстоятельство, что избиратели, отдавая голоса за партийный список в целом, голосовали и за каждого кандидата, внесенного в этот список, в частности с учетом очередности, самостоятельно определенной партией при выдвижении списка кандидатов; поэтому при распределении вакантных депутатских мандатов, имеющих в связи с досрочным прекращением полномочий депутатов, должна быть учтена очередность расположения зарегистрированных кандидатов в федеральном списке кандидатов; вместе с тем учету подлежат обстоятельства, возникшие (открывшиеся) в период после выборов, которые могли повлиять на принятие политической партией решения о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты в составе выдвинутого ею списка кандидатов;

в любом случае при принятии коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии решения по кандидатуре для замещения вакантного мандата депутата включенные в список кандидаты не должны ставиться в ситуацию правовой и фактической неопределенности; такое решение должно содержать указание на обстоятельства, в связи с которыми руководящий орган политической партии отступил от очередности расположения зарегистрированных кандидатов в списке кандидатов, что может быть проверено по существу в судебном порядке; несоблюдение этих требований нарушало бы формально-юридическую определенность правоотношений, в которых находятся зарегистрированные кандидаты и выдвинувшая их в составе списка кандидатов политическая партия, и, вопреки положениям статей 19 (части 1 и 2), 30, 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, приводило бы к несоразмерному ограничению как избирательных прав, так и права на свободу объединения в политические партии, влекло возникновение неравенства между кандидатами в составе соответствующего списка кандидатов.

2.3. Конституционный Суд Российской Федерации ранее также рассматривал вопрос о конституционности законоположений, предоставляющих коллегиальному постоянно действующему руководящему органу избирательного объединения правомочие при распределении депутатских мандатов по результатам выборов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определять территориальную группу из списка кандидатов в депутаты, зарегистрированному кандидату из которой в случае отказа от депутатского мандата зарегистрированного кандидата, включенного в общерегиональную часть списка кандидатов, передается вакантный депутатский мандат. В Постановлении от 19 декабря 2013 года № 28-П он указал следующее:

исходя из того, что единственными конституционно признанными обладателями пассивного избирательного права являются граждане и что с приобретением гражданином публично-правового статуса кандидата в депутаты процесс реализации им пассивного избирательного права перестает быть предметом свободного усмотрения выдвинувшего его избирательного объединения (политической партии, ее регионального отделения), избирательное объединение не вправе отступать от обусловленности распределения депутатских мандатов результатами волеизъявления избирателей; наделение избирательного объединения таким правом было бы равносильно предоставлению ему возможности, отдавая предпочтение одним кандидатам и одновременно допуская дискриминацию в отношении других, изменять в конечном счете результаты выборов – вопреки волеизъявлению избирателей, осуществленному на основе принципа прямого избирательного права, и в нарушение вытекающего из статьи 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации принципа равенства, реализуемого в избирательных отношениях через равное избирательное право и равенство кандидатов (статьи 5 и 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

на стадии формализации итогов голосования как завершающем этапе выборов возможны случаи, когда в процессе формирования выборного органа публичной власти кто-то из зарегистрированных кандидатов в депутаты отказывается от мандата, что влечет необходимость распределения вакантных депутатских мандатов среди зарегистрированных кандидатов, включенных в соответствующий список; в Российской Федерации как правовом государстве (статьи 1 и 3 Конституции Российской Федерации) такое правомочие – учитывая связанность участников избирательного процесса волеизъявлением избирателей – должно осуществляться избирательным объединением на

основе закона не произвольно, а исходя из юридически значимых обстоятельств, явившихся следствием прямого волеизъявления избирателей в условиях подлинно свободных и справедливых выборов;

при распределении депутатских мандатов по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не допускается принятие решения по данному вопросу вне зависимости от формально определенных критериев, увязывающих выбор территориальной группы, зарегистрированному кандидату из которой передается вакантный депутатский мандат, с результатами волеизъявления избирателей, определяющими очередность таких групп в зависимости от доли (процента) голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

на этапе первоначального распределения депутатских мандатов еще не могут возникать или – принимая во внимание, что политическая партия несет ответственность за решение о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты, – приобретать правовое значение такие обстоятельства, по-новому характеризующие лицо, включенное в список кандидатов в депутаты, как степень участия в деятельности политической партии после выборов, соблюдение им устава партии и т.п., которые при последующем распределении оказавшегося вакантным депутатского мандата (в частности, в случае досрочного прекращения полномочий депутата), в отличие от этапа первоначального распределения депутатских мандатов, позволили бы, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 6 марта 2013 года № 324-О, исходя из необходимости обеспечения баланса между правами и законными интересами политической партии, граждан, зарегистрированных кандидатами в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, и избирателей отступить от общего правила, обязывающего соблюдать очередность размещения зарегистрированных кандидатов в

списке кандидатов, но только в соответствии с уставом партии и только в связи с обстоятельствами объективного характера.

2.4. По смыслу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, при распределении депутатского мандата, ставшего вакантным в связи с досрочным прекращением полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, коллегиальный постоянно действующий руководящий орган избирательного объединения не может отступить от обусловленных волеизъявлением избирателей правил распределения депутатских мандатов между территориальными группами (частями) списка кандидатов, и только в исключительных случаях при наличии объективных обстоятельств допускается отступление от очередности расположения кандидатов в территориальной группе (общерегиональной части списка кандидатов, не относящейся к какой-либо региональной группе кандидатов).

Данные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу и являются обязательными не только для правоприменителей, в том числе судов, но и для законодателя, имея в виду, что в Постановлении от 19 декабря 2013 года № 28-П Конституционный Суд Российской Федерации предписал органам государственной власти субъектов Российской Федерации внести в избирательное законодательство надлежащие изменения, с тем чтобы исключить возможность принятия решений о передаче вакантных депутатских мандатов, от которых отказались зарегистрированные кандидаты, вне зависимости от формально определенных критериев, увязывающих выбор зарегистрированного кандидата, которому передается вакантный депутатский мандат, с результатами волеизъявления избирателей.

3. Как следует из представленных заявителем материалов, спорный вакантный депутатский мандат приходился на общерегиональную часть

списка кандидатов, в которой не осталось зарегистрированных кандидатов, имеющих право на получение мандата, и в силу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации подлежал распределению между зарегистрированными кандидатами в территориальной группе № 6, которая заняла первое место при размещении территориальных групп в порядке убывания процентного отношения количества голосов, отданных за данный список кандидатов на территории, соответствующей каждой территориальной группе списка кандидатов, к общему количеству действительных бюллетеней на соответствующей территории.

Поскольку территориальная группа № 8, в которой был зарегистрирован В.И.Аронов, заняла второе место среди территориальных групп, а в занявшей первое место территориальной группе № 6 имелись зарегистрированные кандидаты, среди которых и подлежал распределению вакантный мандат, нет оснований полагать, что оспариваемыми законоположениями были нарушены конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте в его конкретном деле.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аронова Владимира Ильича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 1233-О



В.Д.Зорькин