

ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА КАК ОГРАНИЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Основным вопросом, подлежащим рассмотрению в данном деле, является вопрос о том, соответствует ли Конституции РФ установление пропорциональной избирательной системы как единственно возможной на выборах в представительный орган муниципального образования.

При ответе на данный вопрос следует исходить из положений Конституции РФ, устанавливающих право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (часть 2 статьи 32) и гарантирующих местное самоуправление (ст.12). При этом следует рассмотреть следующие аспекты проблемы:

1) Ограничивает ли введение такой пропорциональной системы, при которой непартийные кандидаты могут принять участие в выборах только через включение их в партийные списки после получения поддержки не менее десяти членов партии и одобрения их кандидатуры руководящим органом партии, право граждан быть избранными? Если да, то является ли такое ограничение соразмерным конституционно значимым целям?

2) Снижает ли предусмотренным региональным законодательством порядок выборов депутатов в органы местного самоуправления, при котором граждане обязаны выбирать исключительно между кандидатами, включенными в закрытые партийные списки, конституционные гарантии местного самоуправления?

Существуют различные способы обеспечения представительства в законодательных (представительных) органах на феде-

ральном, региональном и местном уровнях. Однако введение той или иной избирательной системы может использоваться лишь при соблюдении требований Конституции Российской Федерации, гарантирующей избрание представителей как в органы законодательной власти, так и в органы местного самоуправления на основе свободных всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании, с тем, чтобы не было утрачено ни реальное содержание конституционного права гражданина избирать и быть избранным, ни существо народного представительства.

Введение пропорциональной системы выборов ограничивает право граждан избирать в той мере, в какой лишает их возможности отдать свой голос за непартийных кандидатов или кандидатов от партий, не прошедших заградительный барьер. Оно также создает ограничения для права граждан быть избранными, поскольку их выдвижение в качестве кандидатов начинается зависить не от их собственного желания и поддержки населения, а от решения руководящих органов той или иной партии включить их в списки кандидатов от партии.

Вопрос, следовательно, в том, какие конституционно значимые цели может преследовать такое ограничение, насколько вводимое ограничение соразмерно этим целям и реально ли оно способствует их достижению.

В соответствии с ч.3 ст.55 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом (а не Законом Челябинской области и не Уставом сельского поселения) и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц,

обеспечения обороны страны и безопасности государства. Ни одна из указанных целей не присутствует при установлении такого ограничения, как предоставление права выдвигать свою кандидатуру на выборах в органы местного самоуправления исключительно членам партий или лицам, включенным в партийные списки.

Исторически пропорциональная система выборов была создана для того, чтобы обеспечить прохождение в парламент миноритарным партиям, кандидаты от которых имели мало шансов на получение мандатов при мажоритарной системе. Таким образом, она была нацелена на развитие политической конкуренции и преследовала цель защитить права и интересы меньшинств (политических, экологических, национальных и т.д.), обеспечить подлинную многопартийность, привести к развитию широкого спектра политических партий, отражающих самые разнообразные интересы максимально широких групп населения, стимулировать гражданское участие через вовлечение масс в политическую деятельность. Однако в современных российских условиях – с учетом ужесточения партийного и избирательного законодательства (запрет региональных партий, требование к численности партий не менее 50 тыс. членов, запрет избирательных блоков, запрет на переход депутатов в другие партии, ужесточение процедуры регистрации списков за счет снижения допустимого брака в подписных листах, отмена избирательных залогов и т.д.) – пропорциональная система дает сокращение, а не развитие политической конкуренции. Принять участие в региональных выборах за последние 5 лет фактически (за редким исключением) смогли только партии, представленные в Государственной Думе РФ.

* Соболева Анита Карловна – главный эксперт-консультант АНО «ЮРИКС», адвокат Московской областной коллегии адвокатов, доцент кафедры публичной политики Научно-исследовательского университета – Высшей школы экономики.

Вопрос, следовательно, в том, до какой степени закон дает гражданам право свободно становиться кандидатами.

По Закону Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в соответствии со ст. 21¹ для граждан, не являющихся членами политических партий, с целью реализации ими пассивного избирательного права установлена возможность принять участие в выборах в качестве кандидата, обратившись «в любую политическую партию, ее региональное отделение или иное структурное подразделение с предложением о включении его в список кандидатов, выдвигаемых этой политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением». Данную норму нельзя, однако, считать полноценной гарантией реализации пассивного избирательного права непартийных граждан по следующим основаниям. Во-первых, гражданин может не разделять программу и идеологию всех допущенных к выборам партий, и в этом случае его обращение к той или иной партии исключительно с целью быть допущенным к выборам в качестве кандидата будет вводить в обман избирателей и нарушать конституционные права самого обратившегося. В соответствии с частью 2 статьи 28 Конституции РФ никто не может быть принужден к отказу от своих мнений и убеждений, а в соответствии с частью 2 статьи 30 никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Когда право гражданина быть зарегистрированным в качестве кандидата связывают с необходимостью быть аффилированным с той или иной партией, членом которой он не является, его фактически вынуждают в большей или меньшей мере отказаться от своих собственных убеждений и заставляют пребывать в политической партии, пусть и не в качестве ее члена. К тому же в случае избрания он окажется связан партийной дисциплиной и не сможет голосовать независимо (в противном случае его не включают в списки на следующих выборах). Те граждане, которые принадлежат к партиям, которые находятся в процессе регистрации или не были допущены к выборам, вообще лишаются права быть из-

бранными, поскольку избирательное законодательство содержит прямой запрет на включение в предвыборные списки представителей других партий. Во-вторых, положения п. 1 статьи 21¹ того же Закона Челябинской области требуют от потенциального кандидата на включение в списки заручиться поддержкой не менее чем десяти членов выбранной им политической партии (причем при наличии регионального отделения политической партии указанные десять членов политической партии должны состоять в данном региональном отделении), и только в случае наличия такой поддержки его кандидатура будет рассмотрена на заседании постоянно действующего органа политической партии. Данная норма делает конституционные гарантии реализации пассивного избирательного права для граждан, не являющихся членами допущенных к выборам партий, иллюзорными. Требование заручиться поддержкой не менее десяти членов партии требует определенных договоренностей, достижение которых связано с серьезными рисками – оно не исключает коррупционных мотивов и подрывает самостоятельность потенциального депутата, создавая опасность того, что в случае его избрания он станет принимать решения не в интересах местного населения, а в интересах партийной бюрократии или конкретно тех лиц, которые его поддерживали. В случае, когда число депутатов местного выборного органа невелико, а число жителей населенного пункта, где проводятся выборы, составляет одну-две тысячи человек (как в Хомутиновском сельском поселении), найти среди местного населения десять членов конкретной партии, которые были бы лично знакомы с гражданином, может оказаться неразрешимой задачей. Таким образом, партийные и непартийные кандидаты оказываются в неравном положении, что нарушает часть 2 статьи 19 Конституции РФ, согласно которой равенство прав человека и гражданина гарантируется государством независимо от убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Предложенный способ реализовать пассивное избирательное право нарушает также принцип

прямых выборов, поскольку для непартийных граждан устанавливается «сито» в виде двух уровней согласования кандидатуры для включения в партийные списки (поддержка десяти членов партии плюс дальнейшее одобрение постоянно действующим органом политической партии, конференцией или общим собранием структурного подразделения).

Таким образом, в случае наличия на местном уровне полноценной, хорошо организованной и успешно действующей партийной системы партиям не будет выгодно терять мандаты, включая в списки тех, кто не является членами партий, а при отсутствии устоявшейся, эффективно действующей партийной системы выборы исключительно по партийным спискам теряют ту конституционно значимую цель, которой можно было бы оправдать их введение, поскольку не отражают реальный расклад политических сил и не могут гарантировать того, что существующие партии выражают истинную волю граждан, проживающих на определенной территории.

Правила выдвижения кандидатов, на что справедливо указывал Конституционный Суд РФ, не должны искажать существо права быть избранным – «индивидуального по своей природе»¹. В рассматриваемом случае существо права быть избранным искажается настолько, что оно полностью исчезает для граждан, являющихся членами партий, не допущенных к выборам, и становится чисто иллюзорным для граждан, не принадлежащих ни к каким партиям.

В Постановлении КС от 22 января 2002 года №2-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова²

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 года №7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального Закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

² Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 года №2-П по делу о проверке конститу-

Конституционный Суд справедливо отметил: «Условия реализации пассивного избирательного права гражданами Российской Федерации должны быть едиными на всей ее территории». В случае, когда в рамках одного субъекта РФ могут применяться различные избирательные системы, которые в разной степени обеспечивают гарантии реализации пассивного избирательного права, как это установлено Законом Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в пункте 2 статьи 9, равенство избирательных прав граждан данного субъекта Российской Федерации нарушается. И если Конституционный Суд расценил как необоснованное ограничение всеобщего равного избирательного права предоставление возможности реализовать пассивное избирательное право на выборах в представительные органы субъектов РФ только гражданам республики и постоянно проживающим или работающим на территории избирательного округа (или на территории субъекта Российской Федерации), то следует признать неконституционным ограничением и предоставление возможности реализовать пассивное избирательное право на выборах в представительные органы муниципального образования только гражданам, включенным в списки кандидатов, выдвигаемых политическими партиями.

Следовательно, установление пропорциональной системы выборов в органы местного самоуправления в том виде, в каком это предусмотрено Уставом Хомутинонского сельского поселения, принятым в соответствии с Законом Челябинской области, ограничивает конституционное право граждан быть избранными в органы местного самоуправления (часть 2 статьи 32), нарушает запрет на принуждение к отказу от своих убеждений (часть 3 статьи 29) и запрет на принуждение к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем (часть 2 статьи 30), нарушает принцип равенства граждан независимо от убеждений и при-

ционности части второй статьи 69, части 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова.

надлежности к общественным объединениям (часть 2 статьи 19), не имеет конституционно значимой цели, которая в свете ст.55 Конституции РФ оправдала бы такие ограничения.

Вторым аспектом проблемы является вопрос о том, снижает ли такой порядок выборов депутатов в органы местного самоуправления, при котором граждане обязаны выбирать исключительно между кандидатами, включенными в закрытые партийные списки, конституционные гарантии местного самоуправления?

В соответствии с частью 2 статьи 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В соответствии со статьей 12 «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». Часть 1 ст.130 Конституции РФ говорит о том, что местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. В соответствии с частью 2 статьи 130 местное самоуправление осуществляется гражданами в различных формах, в том числе путем выборов и через выборные органы местного самоуправления. В соответствии с частью 1 статьи 131 местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Самостоятельность органов местного самоуправления подчеркивается также в статьях 130, 131, 132 Конституции РФ. Как наиболее приближенная к населению форма участия граждан в управлении делами государства и местного сообщества, местное самоуправление должно быть в пределах своей компетенции свободно от вмешательства не только со стороны органов государственной власти и государственных должностных лиц, но и со стороны партийной бюрократии.

КС РФ в Определении от 6 ноября 1998 года №151-О отметил: «По смыслу конституционного регулирования прав граждан и населения на осуществление местного самоуправления, круг лиц, участвующих в местном самоуправлении, в том числе путем выборов в органы местного самоуправления, должен определяться с учетом природы местного самоуправления как особого

вида публичной власти, смысл которого заключается в защите прав интересов жителей конкретной территории».

При выборе вида применяемой избирательной системы законодатель должен учитывать специфику органов местного самоуправления, которые должны быть максимально приближены к населению, чтобы успешно решать стоящие перед ними задачи местного уровня. Население Хомутинонского сельского поселения составляло, по данным 2002 года, менее 1700 человек, – при таком количестве жителей в нем не могли сложиться полноценные партийные структуры, тесно связанные с населением (особенно принимая во внимание запрет на создание и деятельность региональных партий).

Положения Устава Хомутинонского сельского поселения, принятые в соответствии с оспариваемыми положениями части 2 статьи 9 Закона Челябинской области от 29.06.2006 №36-ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области» и устанавливающие исключительно пропорциональную систему на выборах депутатов представительного органа муниципального образования, снижают уровень конституционных гарантий местного самоуправления, поскольку происходит отрыв депутатов выборных органов от населения, состав кандидатов для участия в выборах определяется не населением соответствующего населенного пункта, а региональными или иными структурными подразделениями партий. Как результат, депутаты зависят не от избирателей, а от партийной бюрократии. Самостоятельность органов местного самоуправления оказывается под вопросом.

Подобное ограничение на выборы в органы местного самоуправления не связано с достижением какой-либо конституционно значимой цели, поскольку не направлено ни на защиту основ конституционного строя, ни на защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов каких-либо лиц, ни на обеспечение обороны страны и безопасности государства, как того требует часть 3 статьи 55 Конституции РФ.

Следовательно, порядок выборов депутатов в органы местного самоуправления, при котором граждане обязаны выбирать ис-

ключительно между кандидатами, включенными в закрытые партийные списки, снижает гарантии местного самоуправления, не преследуя при этом других конституционно значимых целей.

Таким образом, установление пропорциональной избирательной системы как единственно возможной на выборах в представительный орган муниципального образования следует признать не соответствующим положениям Конституции РФ, а именно части 2 статьи 32 (право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления), статье 12 (в РФ признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно), частям 1 и 2 статьи 130 самостоятельное решение населением вопросов

местного значения; осуществление местного самоуправления путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления), части 1 статьи 131 (осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций), части 1 статьи 132 (самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения).

Положения пункта 1 статьи 21-1 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в части, устанавливающей требование для реализации пассивного избирательного права гражданином, не являющимся членом политических партий, обратиться в любую политическую партию, получить поддержку не менее десяти чле-

нов этой политической партии и добиться одобрения постоянно действующего органа политической партии, конференции или общего собрания ее регионального отделения для включения его в закрытый список кандидатов от партии, противоречат Конституции РФ – части 2 статьи 19 (гарантии равенства прав и свобод человека независимо от членства в общественных объединениях, а также других обстоятельств), части 3 статьи 29 (запрет на принуждение к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них), части 2 статьи 30 запрет на принуждение к вступлению в какое-либо объединение и пребыванию в нем), части 2 статьи 32 (право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления).

Ю. ГУРМАН НА КРУГЛОМ СТОЛЕ

Продолжение.

Начало на с. 36, 40.

Наверное, сама предыстория вопроса достаточно известна здесь всем, поскольку большинство в той или иной степени причастны к этому делу. Поэтому я не буду останавливаться на этом, а хотел бы сказать слова благодарности и признательности, потому что нам вдвоем просто даже не удалось бы пробиться через те административные и иные препоны, которые стояли на пути к решению Конституционного суда. И прежде всего я хотел бы поблагодарить Ильдара Фазыловича Фасеева, если бы ни его помощь, реальная помощь от обсуждений в дискуссии, консультаций до составления всех наших обращений и поддержки в самом Конституционном суде, то, наверное, ничего бы и не получилось. Безусловно, хотел бы сказать слова благодарности Тамаре Георгиевне Морщако-

вой, без ее участия, советов, без ее помощи, наверное, мы тоже не смогли бы продвинуться и дойти до такого результата. Для нас это было очень важно, Тамара Георгиевна, спасибо Вам.

Большое спасибо экспертам, которые давали свои заключения. Это члены Европейского клуба экспертов местного самоуправления. Екатерина Сергеевна Шутрина, Нина Ивановна Миронова и многие другие участники клуба активно обсуждали в наших интернет-дискуссиях моменты, на которые нужно было обратить внимание, и ту позицию, с которой мы шли в Конституционный суд. Очень важным для нас было присоединение к нашему делу и участие в нем уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, наверное, по большому счету это стало поворотной точкой. Как вы знаете, уполномоченный по правам человека вышел с

самостоятельным заявлением в этом процессе. Поэтому отдельные слова благодарности Владимиру Петровичу Лукину и начальнику его аналитического управления Николаю Владимировичу Васильеву. Отдельные слова благодарности хочется сказать Общественной палате Российской Федерации и прежде всего Вячеславу Леонидовичу Глазычеву и Евгению Павловичу Велихову, которые от имени Общественной палаты обратились к президенту Медведеву с этим вопросом, направили материалы и донесли свою принципиальную позицию по данному вопросу до Конституционного суда. Представитель Общественной палаты Вячеслав Валерьевич Гриб участвовал в заседании Конституционного суда от имени Общественной палаты, выражал ее позицию, в том числе и в нашу поддержку. Безусловно, если бы не

было такой широкой общественной коалиции, то, наверное, вряд ли это решение могло бы состояться.

Хочется отметить организацию «Юристы за конституционные права и свободы», ее руководителя – Аниту Соболеву, которые дали свои заключения. И, конечно, благодарю наших экспертов ассоциации «ГОЛОС» – Александра Кынева, Аркадия Любарева, Андрея Бузина, их профессиональное заключение также было направлено в Конституционный суд. Назвал, конечно же, не всех и прошу за это прощения у коллег, у всех, кто причастен к нашему делу, назвать всех просто не хватит времени. Еще раз, всем огромное спасибо. Это результат совместных усилий широкой общественной коалиции.

Но я не знаю, стоит ли говорить о том, что это победа? Может быть, пока стоит называть этот результат только первым шагом, ⇨ *Окончание на с. 55.*