

СОКРАЩЕНИЕ СРОКА ПОЛНОМОЧИЙ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ НЕ ПРОТИВОРЕЧИТ КОНСТИТУЦИИ

Юрий Краснов*

В статье рассматриваются некоторые аспекты, связанные с решением Государственной Думы провести следующие выборы депутатов 18 сентября 2016 года вместо 4 декабря. Этот закон вызвал возражения депутатов КППРФ и некоторых других политиков и депутатов, которые посчитали такое решение нарушающим Конституцию РФ. В статье излагаются аргументы за и против сокращения полномочий и проведения досрочных парламентских выборов, обновленная правовая основа выборов депутатов Государственной Думы, принятая в 2014 году и позиция Конституционного суда по поводу сокращения полномочий депутатского корпуса.

1 июля 2015 года Конституционный Суд РФ принял решение о конституционности однократного сокращения срока полномочий депутатов Государственной Думы. Такая позиция Конституционного Суда открыла дорогу досрочным парламентским выборам в сентябре 2016 года.

Возникает вопрос: почему возникла эта идея, как она соответствует Конституции РФ, общественным настроениям в стране?

Согласно действующему избирательному законодательству датой проведения очередных выборов Государственной Думы должно являться первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва; исчисление конституционного срока полномочий Государственной Думы осуществляется со дня ее избрания, каковым считается день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе (часть 2 статьи 5 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Применительно к выборам Государственной Думы седьмого созыва – с учетом того, что избрание

Государственной Думы шестого созыва состоялось 4 декабря 2011 года, – приведенное правовое регулирование предписывает их назначение на 4 декабря 2016 года.[7]

Однако такого не случилось. В парламенте возникла идея досрочного проведения выборов.

Хроника идеи

Первым с идеей перенести выборы в Госдуму 2016 года с декабря на второе воскресенье сентября выступил лидер ЛДПР Владимир Жириновский. У него это навязчивая идея. Он еще в 2003 году выступал за перенос выборов с декабря на март 2004-го, а в 2011-м предлагал перенести их на май. На этот раз его идею поддержали. «За» высказались представители «Единой России» и «Справедливой России». Спикер Госдумы Сергей Нарышкин пояснил, что перенос выборов необходим, так как бюджет на 2017 год будут принимать новоизбранные депутаты, а не члены уходящего состава. Он поставил подпись под соответствующим законопроектом, и 19 июня Госдума приняла его в первом чтении, соавторами документа стали лидеры парламентских фракций «Единой России», «Справедливой России» и ЛДПР. За проведение досрочных выборов

* Краснов Юрий Константинович, доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО МИД России.

также выступили представители Совета Федерации [6].

В парламенте резко выступила КПРФ, которая считает перенос голосования с декабря на сентябрь незаконным и противоречащим нормам Конституции.

Этой точки зрения придерживаются и ряд влиятельных политиков и экспертов вне парламента. В частности против переноса выборов высказался Комитет гражданских инициатив А.Л.Кудрина [8].

Конфликтная ситуация связана с тем, что статья 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации предусматривает, что Государственная Дума избирается сроком на пять лет. Согласно статье 99 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание является постоянно действующим органом (часть 1); Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания; Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока (часть 2); с момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются (часть 4) [1].

Названные положения Конституции Российской Федерации не содержат прямого ответа на вопрос, допустим ли перенос в конституционно значимых целях даты очередных выборов депутатов Государственной Думы, который может привести к уменьшению пятилетнего срока полномочий, на который согласно Конституции Российской Федерации избиралась Государственная Дума текущего созыва. Отсутствие ясного ответа на этот вопрос в тексте Конституции порождает правовую неопределенность в понимании данных статей Конституции.

В связи с законодательной инициативой о переносе даты выборов Государственной Думы VII созыва и протестами КПРФ и ряда других политиков Совет Федерации обратился в Конституционный Суд с вопросом – допустимо ли однократное незначительное сокращение срока полномочий действующей Государственной Думы в конституционно значимых целях.

Аргументы сторонников переноса выборов

Совет Федерации считает, что совпадение пятилетнего, установленного статьей 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы не является безусловным конституционным тре-

бованием, и приводит в обоснование своей позиции три довода.

Довод первый: полномочия Государственной Думы могут быть прекращены до истечения срока, на который она была избрана, в случае ее роспуска Президентом Российской Федерации (статья 111, часть 4; статья 117, части 3 и 4, Конституции Российской Федерации).

Довод второй: возможность расхождения нормативного (пятилетнего) и реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы вытекает также из статьи 99 Конституции Российской Федерации, предусматривающей прекращение полномочий Государственной Думы прежнего созыва с момента начала работы Государственной Думы нового созыва (часть 4). При этом Государственная Дума нового созыва может собраться на первое заседание как на тридцатый день после избрания, так и ранее указанного срока, если решение об этом будет принято Президентом Российской Федерации (часть 2).

Довод третий. Отступление от установленного статьей 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации пятилетнего срока может быть обусловлено проведением повторных выборов Государственной Думы. Исходя из этого, как полагает Совет Федерации, статьи 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации не исключают возможность однократного незначительного в месячном выражении сокращения срока полномочий Государственной Думы текущего созыва в конституционно значимых целях, в частности в целях переноса даты очередных выборов Государственной Думы на единый день голосования .

Совет Федерации при этом ссылается на то, что Конституционный Суд Российской Федерации ранее в своих решениях признавал, что синхронизация сроков проведения выборов, совмещение дней голосования на выборах разного уровня и введение единого дня голосования могут служить достаточным основанием для продления или сокращения сроков полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления) [5]

Аргументы противников переноса выборов

Противники переноса выборов , среди которых главной силой является КПРФ, из правовых аргументов приводят только однократное сокращение полномочий депутатов Государственной Думы является нарушением

Конституции [2]. Ответ на этот аргумент дан в Постановлении Конституционного Суда от 1 июля 2015 г. № 18П-2015[5].

Однако это постановление не снимает политических вопросов, возникших у оппозиции в связи с переносом выборов.

По мнению оппозиции, очевидных причин для досрочного проведения выборов в Государственную Думу уже сегодня три.

Прежде всего, в период летних отпусков и низкой активности избирателей, явное преимущество получает «партия власти» и кандидаты от власти, использующей административный ресурс.

Кроме того, проведение выборов в сентябре лишает оппозицию мощного медиаресурса, возможности использовать в кампании выступления с думской трибуны.

Наконец, следует иметь в виду, что кризис в экономике не преодолен, и власть чувствует себя неуверенно. Поэтому при проведении федеральных выборов в сентябре избирательная кампания будет не эффективной, явка избирателей особенно в крупных городах будет низкой, что и выгодно власти.

«Партия власти» рассчитывает сделать упор на административно зависимые слои населения, которые придут на избирательные участки и проголосуют за представителей власти. [2].

Почему вдруг сейчас понадобилось толкование этого вопроса Конституционным Судом?

Фактической предпосылкой потребности в толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации послужила законодательная инициатива депутатов Государственной Думы, направленная на изменение даты очередных выборов Государственной Думы следующего (седьмого) созыва.

Принятый Государственной Думой 19 июня 2015 года в первом чтении проект федерального закона № 815174-6 «О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предполагает перенос даты очередных выборов Государственной Думы седьмого созыва на третье воскресенье сентября 2016 года, что повлечет за собой сокращение срока полномочий Государственной Думы текущего (шестого) созыва на два с половиной месяца.

Обосновывая этот перенос в 2016 году Государственная Дума предложила и на

всех последующих очередных выборах Государственной Думы в качестве дня голосования установить третье воскресенье месяца, в котором будет истекать срок, закрепленный статьей 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации [5].

Правовая позиция Конституционного Суда РФ

Рассмотрев на своем заседании, представленную в запросе Совета Федерации проблему, Конституционный суд принял постановление, содержащее шесть принципиально важных положений.

Положение первое. Оценивая принципиальную допустимость изменения реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва, в том числе в целях переноса даты выборов Государственной Думы следующего созыва, прежде всего необходимо исходить из того, что очередные выборы Государственной Думы должны, по общему правилу, проводиться с соблюдением срока, установленного статьей 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации и что федеральный законодатель вправе принять решение об изменении даты выборов, влекущее некоторое сокращение реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва, только если издержки такого решения в достаточной степени компенсируются значимостью преследуемых им целей, которые, хотя и относятся к сфере законодательного усмотрения, должны быть конституционно оправданными, а иные правовые средства их достижения отсутствуют или не лишены – в балансе конституционных ценностей – сопоставимых недостатков.

Положение второе. Оценивая конституционно значимые цели, ради которых можно переносить парламентские выборы Конституционный Суд признал такими целями:

во-первых, позитивные результаты переноса даты очередных выборов Государственной Думы следующего созыва на единый день голосования, выражающиеся в упорядочении электоральных циклов, экономии бюджетных средств, повышении явки избирателей и т.д;

во-вторых, перенос именно даты выборов Государственной Думы на единый день голосования позволяет проводить их одновременно с региональными и муниципальными выборами, не прибегая к изменению сроков полномочий соответствующих органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и органов местного самоуправления, что – вследствие отнесения федеративной природы российской государственности и самостоятельности местного самоуправления к основам конституционного строя России (статья 1, часть 1; статья 5, части 1 и 3; статья 12 Конституции Российской Федерации) – также не может рассматриваться как не имеющее конституционного смысла.

Положение третье. В то же время, по мнению Конституционного Суда, даже конституционно оправданное (с точки зрения преследуемых целей) изменение даты очередных выборов, ведущее к сокращению реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва, требует соблюдения всей совокупности закрепленных в Конституции Российской Федерации принципов и норм, равно как и учета выраженных в ней целей и ценностей. Соответственно, оно может иметь место лишь в качестве исключительной, экстраординарной меры, не превращаясь в организационно-правовое обыкновение.

Положение четвертое. При этом сокращение реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва с конституционно установленным нормативным сроком (статья 96, часть 1, Конституции Российской Федерации) должно быть минимально незначительным. Такое изменение, не отступая от принципов периодичности очередных выборов Государственной Думы и непрерывности ее деятельности, во всяком случае, не должно восприниматься как неправомерное отступление от конституционно установленного пятилетнего срока, на который избирается Государственная Дума, тем более как преодоление воли конституционного законодателя, выраженной в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», предусмотревшем увеличение срока, на который избирается Государственная Дума, с четырех до пяти лет (статья 1).

Положение пятое. Какими бы ни были конкретные конституционно значимые цели, на достижение которых направлено решение федерального законодателя о сокращении фактического срока полномочий Государственной Думы, его юридические последствия могут касаться лишь депутатов Государственной Думы действующего со-

зыва, поскольку Государственная Дума каждого созыва, за исключением первого (пункт 7 раздела второго Конституции Российской Федерации), должна – исходя из Конституции Российской Федерации, имеющей высшую юридическую силу и прямое действие (статья 15, часть 1), – избираться на срок, установленный ее статьей 96 (часть 1).

Кроме того, перенос (смещение) даты очередных выборов депутатов Государственной Думы должен осуществляться заблаговременно, с тем чтобы граждане, политические партии и другие заинтересованные лица – с учетом фактора приближения даты их проведения – не были ограничены в возможности надлежащим образом подготовиться к избирательной кампании. В противном случае сокращение срока полномочий Государственной Думы текущего созыва приводило бы к нарушению вытекающего из статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, который предполагает ответственность законодателя за качество принимаемых решений, обеспечение присущей природе законодательных актов стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм, предоставление гражданам и их объединениям адекватных временных и иных возможностей для адаптации к изменившимся нормативным условиям приобретения и реализации соответствующих прав и свобод.

Положение шестое. Сокращение фактического срока полномочий Государственной Думы текущего созыва не должно также использоваться – вопреки принципам политического многообразия и многопартийности, равенства и свободы деятельности общественных объединений (статья 13, части 3 и 4; статья 19, части 1 и 2; статья 30, часть 1, Конституции Российской Федерации) – для произвольного ограничения политической конкуренции на выборах, в том числе посредством создания электоральных преимуществ для одних политических партий, включая парламентские, в ущерб интересам других политических партий [5].

Решение принято. Кто выиграл?

С точки зрения оппозиции при досрочных выборах однозначно выигрывает только партия власти. Однако, по мнению многих аналитиков, не все так однозначно.

Совмещение федеральных и региональных выборов было придумано в «нулевые» годы для того, чтобы в условиях крайне неравномерного экономического и политического развития регионов позитивная картина в центре перевешивала в глазах региональных избирателей проблемы на местах, ослабляя отчасти негативное отношение населения к власти. Проводя под совмещенные выборы единую пропагандистскую кампанию, «партия власти» не только сэкономила средства, но и надеялась на успех не только на федеральных выборах, но и на местных.

В 2011 году этот расчет привел к переносу на декабрь 16 выборов региональных парламентов. В результате вместе с депутатами Госдумы избирались депутаты сразу 27 региональных парламентов. Расчет, однако, оказался ошибочным. Недовольство населения местными проблемами и безобразиями региональных элит существенно повлияло на отношение избирателей к кандидатам власти. Результат выборов оказался противоположным 2007-му году. После выборов 2011 года часть именно этих 27 регионов оказалась для власти весьма проблемной.

В сентябре 2016-го, к этим же 27 регионам добавятся еще 11, где выборы региональных парламентов проходили в марте

2011. Итого получается 38 одновременных выборов региональных парламентов, включая Санкт-Петербург, Карелию, Свердловскую область, Пермский и Приморский край. Между тем именно в этих регионах особенно сильны протестные настроения населения. Как это скажется на выборах в 2016 году, в том числе и в Государственную думу в условиях углубляющегося социально-экономического кризиса сейчас сказать невозможно. Ничего хорошего, впрочем, ожидать не приходится [3].

Такова ситуация и таковы решения. Совершенно понятно, что истинных мотивов власти, решившей сейчас перенести выборы депутатов Государственной думы в 2016 году на более ранний срок мы пока не знаем. То, что говорят по этому поводу сторонники переноса не очень убедительно. Вероятнее всего, причины гораздо серьезнее. Об этом свидетельствует и удивительная оперативность обычно не спешного Конституционного Суда, формально не имеющего права на данной стадии высказываться по поставленной проблеме, что, кстати, противоречит и уже сложившейся практики КС, и легковесность его доводов, обосновывавших его согласие на перенос выборов, которые носят скорее политологический, чем правовой характер. Чего же нам ждать? Жизнь покажет и, думаю, что очень скоро.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
2. КПРФ будет голосовать против переноса думских выборов // <http://argumentiru.com>.
3. Кынев А. Переносимые страдания: зачем нужны досрочные выборы // <http://top.rbc.ru>.
4. О проекте федерального закона № 815174-6 «О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // <http://www.duma.gov.ru>.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации . город Санкт-Петербург 1 июля 2015 года № 18П.2015 // <http://doc.ksrf.ru>.
6. С оценкой переноса выборов в Госдуму решили не затягивать // <http://www.kommersant.ru>.
7. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.02.2014. № 8. Ст. 740.
8. Эксперты оценили план переноса выборов в Госдуму // <http://www.mk.ru>.

SHORTENING OF THE STATE DUMA DEPUTIES' TERM OF OFFICE DOES NOT CONTRADICT THE CONSTITUTION

The article discusses some aspects related to the decision of the State Duma to hold the next election to the State Duma on 18 September 2016 instead of December 4th. This

law caused objection of the Communist party MPs and some other politicians and deputies, who considered this decision as violating the Constitution of the Russian Federation. The

article presents the arguments for and against the reduction of the term in office and the early parliamentary elections, the updated legal framework for the elections of deputies of the State Duma, adopted in 2014, and the position of the Constitutional Court regarding the reduction of powers of the Deputy corps.

Yuri Krasnov,
Doctor of Science (law), Professor,
Department of Legal Support for
Administrative Work, MGIMO (University)
under the Ministry for Foreign Affairs of
Russia

Ключевые слова:

Федеральное Собрание РФ,
Государственная Дума, Совет Федерации,
выборы депутатов, досрочные выборы,
полномочия депутатов.

Keywords:

Federal Assembly of the Russian Federation,
the State Duma, the Federation Council,
the election of deputies, early elections, the
powers of the deputies.

References:

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993)] // Sobranie zakonodatel'stva RF [The Collection of Laws]. 04.08.2014. № 31. St. 4398.
2. KPRF budet golosovat' protiv perenosa dumskih vyborov [The Communist party will vote against the transfer of the Duma elections] // <http://argumentiru.com>.
3. Kynev A. Perenosimye stradanija: zachem nuzhny dosrochnye vybory [Portable suffering: why we need early elections] // <http://top.rbc.ru>.
4. O proekte federal'nogo zakona № 815174-6 «O vnesenii izmenenij v stat'i 5 i 102 Federal'nogo zakona «O vyborah deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii [Draft Federal law No. 815174-6 «On amendments to articles 5 and 102 of the Federal law «About elections of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation] // <http://www.duma.gov.ru>.
5. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii po delu o tolkovanii statej 96 (chast' 1) i 99 (chasti 1, 2 i 4) Konstitucii Rossijskoj Federacii . gorod Sankt-Peterburg 1 ijulja 2015 goda № 18P.2015 [The decision of the constitutional Court of the Russian Federation in the case concerning the interpretation of articles 96 (part 1) and 99 (parts 1, 2 and 4) of the Constitution of the Russian Federation . the city of St. Petersburg 1 July 2015 No. 18P.2015] // <http://doc.ksrf.ru>.
6. S ocenok perenosa vyborov v Gosdumu reshili ne zatjagivat' [With the assessment of the postponement of the elections to the state Duma decided not to delay] // <http://www.kommersant.ru>.
7. Federal'nyj zakon ot 22.02.2014 N 20-FZ (red. ot 24.11.2014) «O vyborah deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii [Federal law dated 22.02.2014 № 20-FZ (ed. from 24.11.2014) «On elections of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation»] // Sobranie zakonodatel'stva RF [The Collection of Laws]. 24.02.2014. № 8. St. 740.
8. Jeksperty ocenili plan perenosa vyborov v Gosdumu [The experts evaluated the plan for the postponement of the elections to the state Duma] // <http://www.mk.ru>.