

А.А. МАКАРЦЕВ

Социальное и индивидуальное в электоральной демократии: доктрина Конституционного Суда Российской Федерации

Одна из основных задач Конституции Российской Федерации, историей которой насчитывает более двадцати лет, заключается в таком построении государственных и общественных институтов, которое объективно способствовало бы утверждению и развитию демократии на основе сочетания и взаимодействия социальных и индивидуальных интересов. Важной гарантией, направленной на то, чтобы обезопасить субъектов конституционного права, носителей различных индивидуальных и коллективных прав от неконституционных по существу и не соответствующих Конституции Российской Федерации по форме решений и действий государственных органов и должностных лиц¹, является конституционное правосудие, представляющее собой высшее проявление конституционного контроля в государстве². Правовые позиции, выраженные Конституционным Судом Российской Федерации, рассматриваемые правоведами в качестве «кристаллизованного права»³, непосредственно влияют на качество законотворческой и правоприменительной практики⁴, на установление в этом процессе баланса социального и индивидуального.

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, кандидат юридических наук, доцент

¹ Эбзеев Б.С. Конституционный Суд Российской Федерации: становление, юридическая природа, правовые позиции // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2-х т. М.: Юрист, 2000. Т. 1. С. 5–6.

² Бондарь Н.С. Концепция «живого» (судебного) конституционализма: методология исследования в свете практики конституционного правосудия // Теория и практика российского конституционализма: Сборник докладов / Отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Изд. центр Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 24.

³ Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. № 3 (28). С. 81–95.

⁴ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013. С. 284.

Это особенно актуально в сфере электоральной демократии, центральное место в которой занимает субъективное избирательное право, имеющее двойственную природу. С одной стороны, еще с советских времен в отечественной правовой литературе право избирать и быть избранным традиционно рассматривалось в качестве коллективного права⁵. С другой стороны, механизм реализации субъективного избирательного права, закрепленный в российском законодательстве для каждого избирателя, определяет его индивидуальный характер. Это подтверждают и изменения российского законодательства, направленные на отмену барьера явки избирателей. До середины 2000-х годов для признания выборов состоявшимися была необходима явка определенного количества зарегистрированных избирателей. Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» отменил порог явки избирателей для всех выборов, кроме федеральных. Для выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации порог явки избирателей был отменен Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах»⁶.

Выборы играют ключевую роль в современной общественно-политической жизни страны и обеспечивают стабильность существующей политической системы России, воспроизводство и функционирование институтов власти. Приход к власти представителей тех или иных политических сил в результате выборов обуславливает определенное состояние защищенности конституционного строя. От решений, принимаемых органами народного представительства и выборными лицами, зависит распределение финансовых ресурсов, эффективность экономической деятельности хозяйствующих субъектов, степень реализации конституционных прав и свобод избирателей, характер средств и методов осуществления государственной власти⁷.

⁵ Уманский Я.Н. Советское государственное право. М.: Высшая школа, 1970. С. 84; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. М.: Изд-во МГУ; Изд. группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 185.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2118.

⁷ Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе. М.: Новый индекс, 2010. С. 8.

В связи с этим право избирать своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления (активное избирательное право) и право быть избранными в эти органы (пассивное избирательное право) являются необходимой и существенной составной частью конституционного права граждан современных демократических государств участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления. Оно характеризуется общей направленностью на легитимацию выборных органов и должностных лиц публичной власти путем непосредственного волеизъявления народа.

Существенная корректировка высшими органами государственной власти договоренностей, достигнутых по итогам выборов и основывающихся на концепции справедливости⁸, приводит к исключению электората, несогласного с этими изменениями, из политической жизни страны. А это, в свою очередь, может повлечь и изменения в геополитическом статусе государства. Так, после государственного переворота, произошедшего в конце февраля 2014 года на Украине, воля украинских граждан, проживающих в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, оказалась исключенной из политического соглашения: был отстранен от власти президент, за которого в 2010 году проголосовало 78,24 процента избирателей в Крыму и 84,35 процента – в Севастополе. Позднее была инициирована кампания, направленная против двух парламентских партий – Партии регионов, за которую в 2012 году отдали свои голоса 52,26 процента избирателей в Крыму и 46,90 процента – в Севастополе, и Коммунистической партии Украины – 19,41 и 29,46 процента соответственно⁹. В конечном счете исключение этой части населения из внутригосударственной политической жизни стало одним из оснований выхода названных административно-территориальных единиц из состава Украины. Ведь еще Ж.-Ж. Руссо отмечал, что «суверенная власть, хотя она и безгранична, священна, нерушима, не выходит и не может распространяться за пределы общих соглашений»¹⁰.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что, будучи элементом конституционного статуса гражданина, избирательные права являются в то же время и элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный (индивидуальный) интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный (социальный) интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной

⁸ Ролз Дж. Теория справедливости. М.: Изд-во ЛКИ, 2010. С. 25.

⁹ Толстых В.Л. Воссоединение Крыма с Россией: правовые квалификации // Евразийский юридический журнал. 2014. № 5. С. 42.

¹⁰ Руссо Жан-Жак. Политические сочинения. СПб.: Изд-во «Росток», 2013. С. 142.

власти¹¹. В этом контексте под публичным интересом можно понимать интерес, в котором все общество является заинтересованной стороной или получателем. Наиболее адекватным средством его выражения, по мнению немецкого правоведа Р. Уермана, являются выборы или референдум, в ходе которых он формируется на основе волеизъявления избирателей или участников референдума. В качестве средства выявления публичного интереса при рассмотрении правоприменительными органами конкретных дел может использоваться и опрос граждан¹².

Именно социальный (публичный) интерес в настоящее время является ядром национального правосознания, составленным из единых для всех представлений о предназначении государства, его роли в регулировании общественной жизни. Вместе с тем, как отмечается в литературе, осознание общих потребностей – это лишь первая стадия проявления интереса в праве. Этот процесс неоднороден и крайне сложен. Известно, что каждый человек обладает индивидуальным видением общего интереса, а также по-своему представляет собственное место в государственном механизме¹³. При этом интересы государства, общества, отдельных индивидов на отдельных его стадиях могут корректироваться и сталкиваться друг с другом, образуя непрерывную «борьбу за право»¹⁴, постоянную во времени.

Процесс реализации публичного интереса связывается с достижением общего блага, под которым Е. Шмидт-Асман понимает частные и публичные интересы, объединенные единым общественным интересом¹⁵. Р. Уерман обращает внимание на то, что именно достижение общего блага, как правило, является обязанностью государства, которое должно использовать для её выполнения все свои механизмы¹⁶. Этот подход находит

¹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3¹ статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6533.

¹² Uerman R. Das öffentliche Interesse seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999. S. 13, 15.

¹³ Шерстобоев О.Н. Теория интересов в административно-правовом измерении: на примере высылки иностранных граждан за пределы принимающего государства // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 99.

¹⁴ Иеринг Р. Борьба за право. М.: Издание К.Т. Солдатенкова, 1874. С. 16.

¹⁵ Schmidt-Asmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Organisationsidee. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2006. S. 153.

¹⁶ Uerman R. Das öffentliche Interesse... S. 20.

отражение и в нормативных правовых актах. Так, в статье 3 Конституции земли Бавария отмечается, что Бавария является правовым и социальным государством с богатым культурным наследием, которое служит общему благу.

Перед Конституционным Судом Российской Федерации стоит задача при анализе конкретного дела не только выявить публичный и частный интересы, но и установить между ними баланс, являющийся синтезом различных интересов и в той или иной степени отражающий общественное благо. Он должен найти воплощение в действующей конституционной доктрине и стать механизмом применения законодательства. Конструкция интереса в этом случае выступает одним из критериев оценки справедливости процесса соблюдения принципа верховенства закона. Определяющее место в этом механизме занимают субъективные права, которые можно рассматривать в качестве средства реализации индивидуальных интересов, не позволяющего государству посягать на них.

Вследствие этого, рассматривая дела, связанные с защитой избирательных прав, Конституционный Суд Российской Федерации, с одной стороны, должен обеспечить реализацию субъективного избирательного права избирателя, направленного на выражение его политической воли и связанных с ней субъективных интересов, касающихся тех или иных политических предпочтений. С другой стороны, необходимо отразить в решении адекватное выражение суверенной воли многонационального народа Российской Федерации, которая материализуется в объективных результатах выборов.

Механизм установления баланса интересов между социальным и индивидуальным наиболее ярко проявляется в делах, связанных с реализацией права на предвыборную агитацию, каковая, по мнению российских ученых, является кульминацией избирательного процесса, по достижении которой раскрывается политический характер избирательного права¹⁷. При рассмотрении дела по запросу группы депутатов Государственной Думы и жалобам граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова о конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проведя анализ интересов общества в целом и интересов отдельных участников избирательной кампании при реализации права на предвыборную агитацию, четкие границы которой в силу действия подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 вышеназванного Федерального закона было сложно определить на практике, установил приоритет права общества на свободу слова в ходе выборов над интересами отдельных кандидатов, которые могли бы быть нарушены средствами массовой инфор-

¹⁷ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 332.

мации при информационном обеспечении выборов. В связи с этим Конституционный Суд признал подпункт «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации как ограничивающий свободу слова¹⁸.

Это решение Конституционного Суда Российской Федерации, принятое в ходе избирательной кампании, существенно повлияло на практику квалификации незаконной агитации в средствах массовой информации. Справедливо мнение Е.И. Колюшина, который считает, что после принятия этого решения доказать претензии к средствам массовой информации по поводу нарушения избирательного законодательства чрезвычайно сложно¹⁹. Подтверждением данного вывода является то, что уже в ноябре 2003 года мировым судьей первого судебного участка Ленинского района Новосибирска было принято семь решений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях в отношении местной телекомпании, нарушившей, по мнению окружной избирательной комиссии, правила проведения информирования в средствах массовой информации²⁰. На все решения были поданы протесты прокурора Ленинского района, которые районным судом общей юрисдикции были оставлены без удовлетворения²¹. При этом в судебных решениях, выносимых на протесты прокурора, отмечалось, что мировой судья абсолютно правильно применил нормы материального права – статью 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с учетом положений Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года²². После принятия этого Постановления в течение всей избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы ни один суд г. Новосибирска не принял положительного решения по заявлениям на нарушения средствами массовой информации правил

¹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

¹⁹ Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан. М.: Изд. дом «Городец», 2005. С. 89.

²⁰ Дела № 3м-1-271/03, 3м-1-273/03, 3м-1-277/03 и др.

²¹ Решения судьи Ленинского районного суда г. Новосибирска по делу № 12-161/03 г.; по делу № 12-165/03 г.; по делу № 12-166/03 г.; по делу № 12-167/03 г. и др.

²² Решение судьи Ленинского районного суда г. Новосибирска по делу № 12-167/03 г. С. 2.

проведения предвыборной агитации. При этом в деятельности ряда средств массовой информации явно просматривалась агитационная цель. Например, в заявлениях отмечался факт освещения с негативными комментариями в еженедельных новостных воскресных программах одной из местных телевизионных компаний деятельности трех кандидатов в депутаты Государственной Думы.

На расширение избирательной правоспособности рядовых избирателей было направлено Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»²³. В жалобе, поданной в Конституционный Суд Российской Федерации, оспаривалась конституционность пункта 5 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающего оплату расходов по проведению предвыборной агитации исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. По мнению заявителя, оспариваемое регулирование фактически исключило возможность осуществления гражданами конституционного права свободно производить и распространять информацию любым законным способом в форме предвыборной агитации, имеющей целью побудить избирателей к голосованию против всех кандидатов, и тем самым противоречит частям 1, 4 статьи 29 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

На основании признания интереса граждан в проведении предвыборной агитации против всех кандидатов, существующего в рамках нормативно определяемого конституционного права на свободное распространение информации, Конституционный Суд Российской Федерации признал оспариваемое регулирование несоразмерно ограничивающим конституционное право на распространение информации и не соответствующим требованиям Конституции Российской Федерации. Обращая внимание на необходимость защиты свободы слова, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что предвыборная агитация против всех кандидатов является равноценной по своим юридическим характеристикам предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов, поскольку в условиях равного избирательного права все голоса избирателей имеют одинаковый вес, а право агитировать против всех участвующих в выборах кан-

²³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

дидатов относится к признанным законодателем избирательным правам граждан.

Желая обеспечить равные возможности агитации за и против конкретных кандидатов (списков кандидатов) и агитации против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), Конституционный Суд Российской Федерации фактически нарушил принцип равенства субъектов, имеющих право на агитацию, чем умалил безопасность избирательного процесса в целом. Его правовая позиция позволяла гражданам, ведущим агитацию за голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) за счет собственных средств, иметь преимущества по сравнению с кандидатами (избирательными объединениями), проводящими избирательную кампанию за счет средств собственного избирательного фонда. При этом Конституционный Суд Российской Федерации установил законодателю рамки дальнейшего законотворчества, обязав его незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов.

Законодательно определить порядок проведения агитации против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), видимо, не представляется возможным. Регламентация данных отношений отсутствует и в зарубежном законодательстве. Российский законодатель, выполняя требование Конституционного Суда Российской Федерации, пошел по более легкому пути законотворчества, приняв в 2006 году закон, отменивший возможность голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)²⁴, чем сократил объем субъективного избирательного права российских граждан в части голосования против всех кандидатов (списков кандидатов) и частично минимизировал необходимость правового регулирования этих общественных отношений²⁵.

Интерпретируя правила проведения агитации за голосование против всех кандидатов (списков кандидатов), Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2005 года № 10-П, признавая за гражданами возможность проведения такой агитации, фактически предоставил российскому гражданину с его собственными средствами статус самостоятельного субъекта права на агитацию.

²⁴ Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

²⁵ Согласно Федеральному закону от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) может быть предусмотрено на муниципальных выборах.

Ведь возникает вопрос: если избиратель за счет собственных средств может агитировать за голосование против всех кандидатов (списков кандидатов), то почему он не может проводить агитацию за голосование за или против отдельных кандидатов (списков кандидатов) наравне с другими кандидатами (избирательными объединениями)? Этот вопрос вытекает из содержания понятия предвыборной агитации, закрепленного в законодательстве на тот момент. В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под предвыборной агитацией понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Если бы Конституционный Суд Российской Федерации и в дальнейшем в своих решениях развивал эту позицию, то можно было бы считать, что он встал на путь предоставления избирателю статуса субъекта предвыборной агитации, равного статусу кандидата (избирательного объединения). Может быть, это не в полной мере соответствовало бы принципам российского избирательного права, но в любом случае такая позиция не противоречила бы принципиальным положениям Конституции Российской Федерации. Однако в последующих решениях Конституционный Суд Российской Федерации не стал последовательно ее придерживаться, а сделал совсем иные выводы, установив приоритет гарантирования интересов отдельных участников избирательной кампании – кандидатов, избирательных объединений – посредством обеспечения их равного положения. Это еще раз подтверждает тезис о том, что если конструкция интереса, установленная законодателем и отраженная в законе, является статичной категорией, то содержание общественного блага, вытекающее из баланса интереса, выявленного Конституционным Судом Российской Федерации, может постоянно меняться.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области»²⁶ отмечалось, что оспариваемое заявителем требование об осуществлении предвыборной агитации не иначе как за счет денежных средств, которые аккумулированы в созданных в соответствии с законом избирательных фондах и выступают в обезличенной форме, не противоречит Конституции Российской Федера-

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

ции²⁷. Оценивая значимость права на свободу слова избирателей в рамках политической борьбы в период выборов и права на получение информации об источниках финансирования избирательных кампаний кандидатов (избирательных объединений), Конституционный Суд посчитал, что законодательно закрепленный запрет избирателям проводить агитацию за счет своих финансовых средств является справедливым.

Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил законодательно закрепленную ограниченную избирательную правоспособность избирателей: граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке, вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат. При наличии согласия кандидата, избирательного объединения граждане имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках предоставляемых кандидату, избирательному объединению эфирного времени и печатной площади, а также создавать и распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы, при том что соответствующие финансовые затраты производятся исключительно за счет средств избирательного фонда. С одной стороны, это решение Конституционного Суда Российской Федерации направлено на обеспечение равного статуса кандидатов (избирательных объединений), с другой – нарушает право рядовых избирателей на распространение информации. Гражданин (избиратель), обладающий правом на агитацию, в соответствии с волей Конституционного Суда Российской Федерации может реализовать его только с разрешения кандидата (избирательного объединения).

Получается, что право кандидатов выражать свое мнение имеет для законодателя несоизмеримо более высокую ценность, нежели аналогичное право иных лиц. Более того, избранный способ регулирования позволяет одной категории граждан (кандидатам) при осуществлении своих прав (свободы слова) не учитывать права других граждан, не являющихся кандидатами²⁸. У избирателей остается возможность вести агитационную деятельность в формах, не требующих финансовых затрат: встречи с избирателями, участие в собраниях, митингах и иных публичных мероприятиях, которые являются малоэффективными и не могут достигнуть желаемого результата. Конституционный Суд Российской Федерации ограничивается рассмотрением избирателя не в качестве субъекта распространения информации, а только в качестве объекта, на который направлено

²⁷ Судебными органами США и Канады подобные законодательные ограничения в отношении выборов и референдума были признаны неконституционными. См.: McIntyre v. Ohio Elections Comm'n (93-986), 514 U.S. 334 (1995) // <http://www.law.cornell.edu/supct/html/93-986.ZO.html>; Libman v. Quebec (Attorney General) // <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/1763285>.

²⁸ Бондарь Н.С., Джигарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 122–123.

воздействие кандидатов (избирательных объединений). Фактически Суд сузил число возможных субъектов агитации за счет гарантирования общезначимого принципа равного избирательного права и контроля за финансированием выборов. Исходя из логики судебного решения, избирательная кампания стала процессом деятельности кандидатов (избирательных объединений), а не рядовых избирателей.

Подходы Конституционного Суда Российской Федерации к пониманию содержания избирательной правоспособности отдельной личности в избирательном процессе могут существенно повлиять на распределение прав между субъектами избирательного права, реализация которых, в зависимости от стадии избирательного процесса, может быть направлена на реализацию как публичного, так и индивидуального интереса. В частности, в Конституционном Суде Российской Федерации была оспорена конституционность части 1 статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», руководствуясь которыми Верховный Суд Российской Федерации и Колпинский районный суд Санкт-Петербурга пришли к выводу, что такое нарушение избирательного законодательства, как неправильный подсчет голосов, на которое заявители ссылались в обоснование своих требований, может повлечь нарушение прав политических партий при распределении между ними депутатских мандатов, а не избирательных прав граждан. Действующее законодательство связывает право избирателей на обращение в суд с защитой именно их нарушенных прав. Основаниями же для отмены решения соответствующей избирательной комиссии о результатах выборов по пропорциональной избирательной системе признаются лишь нарушения избирательного законодательства, затрагивающие права и интересы политических партий, список кандидатов которых допущен к распределению депутатских мандатов либо которым незаконно отказано в регистрации списка кандидатов.

Как утверждал заявитель, указанные положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, позволяя прекращать производство по делу по заявлению регионального отделения политической партии, обратившегося в суд в связи с массовыми и грубыми нарушениями, требующего незамедлительной защиты избирательных прав во время подведения итогов голосования на выборах, не соответствуют статьям 2, 3 (часть 3), 15 (ч. 1, 2 и 4), 17 (ч. 1 и 2), 18, 32 (ч. 1 и 2), 45, 46 (ч. 1 и 2), 47 (ч. 1) и 55 Конституции Российской Федерации. Это обосновывалось тем, что интересы избирателей и кандидатов (избирательных объединений) не являются тождественными и в зависимости от конкретных социально-политических условий могут не совпадать, вступать между собой

в определенное противоречие. Эффективный контроль адекватности формализованного учета голосов избирателей их состоявшемуся волеизъявлению на выборах не может быть обеспечен при отнесении соответствующих правомочий лишь к статусу субъектов пассивного избирательного права и предполагает необходимость их признания за самими гражданами как единственными носителями активного избирательного права и ассоциированными участниками народного суверенитета. Сложившаяся же правоприменительная практика, полностью исключая возможность судебной защиты избирательных прав граждан, если их нарушения имеют место на стадиях избирательного процесса, следующих за моментом голосования, и тем самым отрицающая право избирателей на обжалование итогов голосования на том избирательном участке, на котором они принимали участие в выборах, не отвечает требованиям Конституции Российской Федерации. С одной стороны, при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе избирательная правосубъектность граждан Российской Федерации на всех стадиях избирательного процесса существенно ограничена партийной составляющей избирательной кампании: избиратели не принимают непосредственного участия в выдвижении списков кандидатов, имеют право самостоятельно проводить предвыборную агитацию только в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат. С другой стороны, голосование и подсчет голосов являются одной из самых важных стадий избирательного процесса, определяющей результат выборов, их законность и справедливость.

Отсутствие права избирателя на обжалование результатов выборов снижает легитимность выборов в целом, опирающуюся на внутренние побудительные мотивы, складывающуюся на основе чувственного восприятия, опыта и рациональной оценки избирательных процедур и определяющуюся механизмами правового регулирования всех стадий избирательного процесса. Анализ реализации последних позволяет населению судить о демократичности выборов, уровне уважения властью участников избирательной кампании, о реальных, предоставленных государством, возможностях реализации активного и пассивного избирательного права. Как отмечает французский философ Ж.-Ф. Лиотар, право решать, «что верно, а что нет», не может не зависеть от права решать, «что справедливо»²⁹.

Право на осуществление судебной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина находит закрепление и на международном уровне, в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года³⁰. В соответствии со статьей 16 этого

²⁹ Лиотар Ж.-Ф. СПб.: Алетейя, 2013. С. 27.

³⁰ Международные избирательные стандарты: Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Изд-во ВЕСЬ МИР, 2004. С. 762.

акта «в случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лица или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, – также в избирательных органах».

Ограничение права избирателей на участие в справедливых, нефальсифицированных, верно отражающих их волеизъявление выборах, а следовательно, и их индивидуального права на соответствующую судебную защиту, может применяться только в интересах защиты государственного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты морали, прав и свобод граждан. Все это делает необходимым наличие широкого объема прав у участников избирательной кампании, направленных на контроль выборов, вне зависимости от того, по какой избирательной системе они проводятся. Нарушения требований избирательного законодательства, в том числе при подсчете голосов, неизбежно затрагивают конституционный интерес каждого избирателя, независимо от его конкретного волеизъявления, поскольку могут повлечь за собой искажение действительной воли избирателей и тем самым – формирование состава выборного органа публичной власти (замещение должности выборного должностного лица публичной власти) вопреки конституционным принципам народовластия, на которых строится и реализация избирательных прав граждан Российской Федерации. Это вытекает из позиции, изложенной Конституционным Судом в ранее принятых решениях: каждый избиратель должен иметь право выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными процедурами, с тем чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей³¹.

Вызывает сомнение обоснование представителями государственных органов своей позиции. В своих выступлениях в Конституционном Суде Российской Федерации они высказали мнение, что при пересмотре результатов выборов могут оказаться нарушенными права других лиц, а именно большинства населения, которое в суды не обращалось, следовательно, довольно итогами выборов и не желает их пересматривать, плюс

³¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 169-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1.

права кандидатов, которые стали депутатами и которых в случае пересчета голосов новые итоги могут не устроить. Однако эти аргументы не выдерживают критики, поскольку защите подлежат лишь законные интересы граждан: было бы странно исходить из того, что даже гипотетически подлжит защите интерес граждан (пусть даже их большинство) в сфальсифицированных результатах или интерес депутатов, которые стали депутатами вследствие махинаций с голосами и могут потерять свой статус, если голоса будут подсчитаны в точном соответствии с волей избирателей. Подобная казуистика искажает смысл конституционно значимых целей, которые могут оправдать допустимые ограничения прав граждан³². В связи с этим приоритет в праве на защиту избирательных прав должен отдаваться избирателям, а не политическим партиям.

Конституционный Суд Российской Федерации в принятом по этому делу решении³³ подтвердил индивидуальный характер субъективного избирательного права, проявляющийся в необходимости закрепления в российском законодательстве возможностей избирателя наблюдать на всех стадиях избирательного процесса за соблюдением процедуры и обжаловать нарушения. Он признал оспариваемые положения не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти законоположения, будучи направлены на обеспечение гарантий судебной защиты избирательных прав граждан и соблюдение принципов подлинно свободных демократических выборов, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предусматривают право избирателей на обращение в суд за защитой своих избирательных прав в связи с состоявшимся голосованием, право наблюдателей от политических партий на обжалование в суд решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, нарушающих права непосредственно самих наблюдателей, связанные с осуществлением ими полномочий по наблюдению за выборами, и право регионального отделения политической партии на обращение в суд с заявлением о защите своих избирательных прав, свя-

³² Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 793.

³³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

занных с участием в соответствующих выборах в качестве избирательного объединения. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации постановил: федеральному законодателю надлежит внести в правовое регулирование судебной защиты избирательных прав граждан изменения, направленные на уточнение порядка судебного обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с установлением итогов голосования, определением результатов выборов.

Общегосударственная значимость проблемы выявления Конституционным Судом Российской Федерации баланса социального и индивидуального в делах, связанных с реализацией избирательных прав, повысилась в последние годы, после принятия Европейским Судом по правам человека решений о признании не соответствующими европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод конституционных норм либо законодательных положений, в рассмотрении которых на соответствие Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации было отказано в связи с неподведомственностью дел³⁴.

В избирательной практике особое значение имеет дело, связанное с обращением в Европейский Суд по правам человека российских граждан Сергея Анчугова и Владимира Гладкова, которые в силу запрета на участие в выборах лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, закрепленного частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, не смогли принять участие в парламентских и президентских выборах. Ими предпринималась попытка оспорить этот запрет в Конституционном Суде Российской Федерации. Однако в рассмотрении жалобы отказывалось, поскольку разрешение поставленного в ней вопроса Конституционному Суду Российской Федерации было неподведомственно. Поданные С. Анчуговым и В. Гладковым в суды общей юрисдикции жалобы на действия (бездействие) избирательных комиссий, как отмечается в решении Европейского Суда по правам человека, либо возвращались по формальным причинам, либо не удовлетворялись.

Европейский Суд по правам человека согласился, что государство имеет широкое усмотрение в ограничении избирательного права, однако

³⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2004 г. № 177-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

оно должно быть соразмерным. Лишение права на голосование при заключении на любой срок таковым не является. В своем решении по делу № 11157/04 и 15162/05 «Анчугов и Гладков против России» (Anchugov and Gladkov v. Russi) Европейский Суд отметил, что участие в выборах в современном обществе является не привилегией, а презюмируемым правом, и посчитал, что запрет, предусмотренный статьей 32 Конституции Российской Федерации, нарушает статью 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Решение о лишении избирательных прав должно приниматься судьей с учетом всех конкретных обстоятельств³⁵.

С одной стороны, можно согласиться с положениями, обосновывающими решение Европейского Суда по правам человека: фактически лишение избирательных прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда за совершение преступлений любой тяжести, является не предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации санкцией. Подход, связывающий возможность ограничения избирательных прав со сроками судимостей, нашел отражение в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 32 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова». Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что сроки вводимых федеральным законом ограничений пассивного избирательного права, по общему правилу, должны устанавливаться соответственно дифференциации сроков судимости, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации³⁶.

С другой стороны, при рассмотрении дела «Анчугов и Гладков против России» необходимо было принимать во внимание, что подход, связанный с ограничением избирательных прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы по решению суда, является традиционным не только для российского законодательства, но и для российской правовой науки. Еще в начале XX века В.М. Гессен писал о необходимости ограничения избирательных прав лиц, которые «совершили преступные деяния позорящего свойства или присуждены к позорящему наказанию по суду»³⁷.

³⁵ Anchugov and Gladkov v. Russi (№ 11157/04 и 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 8.

³⁶ Российская газета. 2013. № 238.

³⁷ Гессен В.М. Основы конституционного права: 2-е изд. Пг.: Изд. Юридического книжного склада «ПРАВО», 1918. С. 265.

Можно согласиться с В.Д. Зорькиным, который отмечает, что «Конституция Российской Федерации в статье 15 устанавливает приоритет международного договора над положением закона, но не над положениями Конституции. Монополия на истолкование Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем истолкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции не превосходит»³⁸. Эту точку зрения разделяет Б.С. Эбзеев, который считает, что Конституция Российской Федерации в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с ней норм международного договора в силу части 1 статьи 15 всегда обладает безусловным верховенством³⁹. Это вытекает из свойств государственного суверенитета, представляющего собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства и характеризующего ее конституционно-правовой статус. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁰ перечисляются неотъемлемые свойства суверенитета: верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении. Верховенство государственной власти, которое состоит в возможности определять правоспособность, права и обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан, является одним из определяющих элементов государственного суверенитета.

Юридическим выражением суверенитета Российской Федерации является установленное Конституцией верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории России. Как справедливо отмечается в исследовании, посвященном анализу еще одного решения Европейского Суда по правам человека, из Основного закона не следует надконституционность общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, которые в основном покрывают сферу межгосударственных отношений. Международные договоры России по статусу равны федеральному закону⁴¹.

³⁸ Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. № 5325 (246).

³⁹ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 119.

⁴⁰ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

⁴¹ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Утраченные иллюзии (о Постановлении Европейского Суда по правам человека по делу «Республиканская партия России против России») // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 6 (24). С. 37.

В связи с этим подписание Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод фактически является элементом практики самоограничения суверенитета, то есть добровольной передачи Россией суверенных полномочий в пользу наднационального субъекта (ЕСПЧ), который обладает контролем и механизмами принуждения к исполнению своего решения. Передавая свои полномочия, Россия ограничила свой суверенитет во имя достижения общих целей надгосударственного объединения, реализация которых не должна ограничивать суверенитет России и ее основные права, в том числе право на определенное содержание своей Конституции. Еще Г. Еллинек писал, что «и в международном праве государство юридически остается подчиненным только своей собственной воле»⁴².

Несмотря на это, в своем решении Европейский Суд по правам человека отметил, что государство несет ответственность по статье 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод независимо от вида акта, нарушающего права, предусмотренные Конвенцией и Протоколами к ней. Суд не принял во внимание аргумент Российской Федерации о сложности процедуры изменения второй главы Конституции Российской Федерации, обосновав это тем, что его роль заключается в оценке соответствия запрета требованиям Конвенции. По мнению Суда, российские власти могут избрать любой доступный им способ устранить нарушение: например, толкование Конституционным Судом Российской Федерации конституционных положений таким образом, чтобы последние не противоречили Конвенции.

Проводя анализ решения Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России», следует отметить, что позиция, которая в нем выражена, не является исключительным подходом Суда в определении рамок реализации субъективного избирательного права только в отношении правового регулирования в Российской Федерации. Аналогичный подход нашел отражение в решении Европейского Суда по правам человека по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства», в котором обращалось внимание на «отсутствие рационального объяснения существования нормы закона, направленной на лишение избирательных прав лиц, осужденных за совершение преступления»⁴³.

Иерархия индивидуальных и социальных интересов, выявленная Конституционным Судом Российской Федерации при рассмотрении дел, связанных с реализацией электоральной демократии, с одной стороны, направлена на гарантирование субъективных избирательных прав, с дру-

⁴² Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 461.

⁴³ Постановление Европейского Суда по правам человека от 6 октября 2005 г. по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства (№ 2)» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 4.

гой – обеспечивает стабильность существующей политической системы России, воспроизводство и функционирование институтов власти.

Анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации показывает, что уровень баланса между социальным и индивидуальным, установленный в ходе рассмотрения дел, связанных с реализацией избирательных прав, не является постоянным. Форма выражения и содержания согласования интересов личности и общества может меняться в зависимости от подхода органа конституционного правосудия к определению рамок регулируемых общественных отношений. В случае несовпадения интересов государства, общества и личности, целесообразность удовлетворения и актуальность их осуществления может различаться в зависимости от исследуемых обстоятельств. Отсутствие официальной доктрины, которая бы на соответствующем уровне закрепляла то, что представляют собой законодательные интересы в электоральных отношениях, затрудняет механизм их реализации и уменьшает предоставленную субъектам правоотношений законом возможность пользоваться определенными социальными благами, действовать в соответствии с его предписаниями.