

Научная статья

УДК 342.81

doi 10.46741/2713-2811.2023.23.3.009

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам обеспечения пассивного избирательного права граждан в деятельности избирательных комиссии

ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА КУЗНЕЦОВА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, kuznecova_ev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2593-2002>

Аннотация. В статье анализируются решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятые по жалобам о нарушении избирательных прав граждан. Рассматриваются вопросы обеспечения пассивного избирательного права граждан в деятельности избирательных комиссий. Конституционный Суд Российской Федерации сформировал устойчивые позиции относительно роли и значения выборов и избирательного процесса, требований федерального и регионального законодательства, предъявляемых к избирательным процедурам, условий возможного ограничения пассивного избирательного права, целей и принципов деятельности избирательных комиссий. На примере нескольких ситуаций автор делает выводы о необходимости соблюдения требований и рекомендаций Конституционного Суда избирательными комиссиями при обеспечении пассивного избирательного права граждан.

Ключевые слова: избирательное право; пассивное избирательное право; избирательные комиссии; Конституционный Суд Российской Федерации; правовые позиции Конституционного Суда.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Для цитирования: Кузнецова Е. В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам обеспечения пассивного избирательного права граждан в деятельности избирательных комиссии // *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права.* 2023. № 3 (23). С. 81–89. doi 10.46741/2713-2811.2023.23.3.009.

Describing the Stance of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Issues of Ensuring Citizens' Right to be Elected in the Activities of Election Commissions

ELENA V. KUZNETSOVA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, Vologda, Russia, kuznecova_ev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2593-2002>

Abstract. The article analyzes decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation adopted on complaints of violation of citizens' electoral rights by the legislation of the Russian Federation. The issues of ensuring citizens' right to be elected in the activities of election commissions are considered. The Constitutional Court of the Russian Federation has formed stable positions regarding the role and significance of elections and the electoral process, requirements of federal and regional legislation imposed on electoral procedures, conditions for possible restrictions, goals and principles of the activities of election commissions. Using the example of several situations, the author draws conclusions about the need for election commissions to comply with the requirements and recommendations of the Constitutional Court by ensuring citizens' right to be elected.

Key words: electoral law; eligibility; election commissions; Constitutional Court of the Russian Federation; legal positions of the Constitutional Court.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

For citation: Kuznetsova E.V. Describing the stance of the Constitutional Court of the Russian Federation on the issues of ensuring citizens' right to be elected in the activities of election commissions. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2023, no. 3 (23), pp. 81–89. doi 10.46741/2713-2811.2023.23.3.009.

Вслед за закреплением в основном законе страны прав и свобод личности государство должно предусмотреть и действенные гарантии их обеспечения. В качестве одной из таковых в нашем государстве выступает возможность обжаловать нарушение конституционных прав и свобод нормативными правовыми актами в Конституционном Суде Российской Федерации (КС РФ). Решения КС РФ обязательны для исполнения, а правовые позиции, выработанные КС РФ по тем или иным вопросам, служат ориентиром для субъектов правоприменения и законодателя.

Не вдаваясь подробно в анализ дискуссии о природе правовых позиций КС РФ, отметим, что все исследователи выделяют их роль и значение для правоприменительной практики, совершенствования законодательства, развития юридической науки. КС РФ довольно последователен в оценке тех или иных конституционно-значимых ситуаций, что способствует формированию устойчивых правовых позиций. Вместе с тем, как отмечают исследователи, правовым позициям КС РФ не свойственно качество «застывшего» права, они способны «адаптировать содержание

конституционно-правовых норм к изменяющимся социальным условиям» [1, с. 85]. Правовые позиции КС РФ наряду с их прецедентным значением имеют преюдициальную силу для всех судов, отражают своеобразное правотворчество [2, с. 4–6]. КС РФ, по оценкам исследователей, не посягая на пределы компетенции законодательной власти, играет тем не менее правокорректирующую роль, направленную на обеспечение «адекватного выражения права в законе» [3, с. 19].

Предметом настоящего исследования являются выявление и анализ правовых позиций КС РФ Российской Федерации по вопросам обеспечения пассивного избирательного права граждан. Эмпирической базой исследования послужили решения (постановления и определения) КС РФ по жалобам граждан на нарушение их пассивного избирательного права. В частности, выделены те акты, в которых КС РФ определяет основные гарантии реализации пассивного избирательного права в деятельности избирательных комиссий.

Отметим, что КС РФ не раз высказывался о роли выборов и избирательного процесса в демократическом правовом государстве, вследствие чего сформировались устойчивые позиции суда, следующие из акта в акт. Так, КС РФ неоднократно обращал внимание, что особенности избирательного процесса, выработка, закрепление и реализация тех или иных его механизмов и процедур находятся на усмотрении федерального законодателя, Конституция Российской Федерации лишь в общем виде регламентирует избирательную систему. При этом законодатель вправе корректировать требования и правила избирательного процесса с учетом социально-политических условий, складывающихся в нашем государстве на том или ином этапе развития (постановления от 17.11.1998 № 26-П, от 16.06.2006 № 7-П, от 07.07.2011 № 15-П, от 15.04.2014 № 11-П, от 16.12.2014 № 33-П; определения от 20.11.1995 № 77-О, от 15.11.2007 № 845-О-О, от 18.12.2007 № 921-О-О, от 03.06.2014 № 1565-О и др.). Однако законодатель, корректируя правила и условия реализации пассивного избирательного права гражданина, не должен допускать искажения и умаления избирательных прав граждан, все вводимые ограничения должны быть «соразмерны конституционно значимым целям» (постановление от 16.12.2014 № 33-П). Кроме того, по мнению КС РФ, законодатель должен учитывать и такой значимый принцип, как формирование взаимного доверия между гражданином и публичной властью, создавая необходимые условия для понимания того, что «выборы как одна из высших форм непосредственного выражения народом своей власти достигают цели, а их итоги признаются и уважаются как государством, так и всеми их участниками» (постановление от 16.12.2014 № 33-П), что посредством данного института реализуются как личные интересы гражданина (участвовать в управлении делами государства), так и публичные интересы (объективные итоги выборов, легитимные органы власти) (постановление 15.04.2014 № 11-П).

При установлении порядка и процедур реализации пассивного избирательного права гражданина федеральный законодатель не должен искажать конституционные принципы избирательного права, допускать их отмену или умаление, утрату реального содержания, формализацию. Все возможные ограничения должны преследовать лишь конституционно значимые цели и быть соразмерны им (постановление от 22.12.2015 № 34-П). Регламентируя избирательный процесс, законодатель должен учитывать конституционное назначение и природу выборов, обеспечивать

справедливые процедуры, избегать «необоснованного ограничения электоральной политической конкуренции» (постановления от 23.10.2020 № 43-П, от 12.03.2021 № 6-П). Вводимые ограничения должны быть не только юридически, но и социально обоснованы; публичные интересы оправдывают ограничения конституционных прав и свобод, только если они «адекватны социально необходимому результату» (постановления от 25.04.1995 № 3-П, от 27.03.1996 № 8-П, от 30.10.2003 № 15-П, от 22.06.2010 № 14-П, от 23.10.2020 № 43-П; от 17.11.2022 № 50-П; определения от 15.09.2016 № 1742-О, от 27.02.2018 № 564-О). КС РФ также обращает внимание, что нормативная регламентация избирательных процедур должна отвечать требованиям правовой определенности и не носить характера «избыточных, чрезмерных ограничений» (постановления 12.03.2021 № 6-П, от 17.11.2022 № 50-П).

Законодательство субъекта Российской Федерации должно рассматриваться в качестве конкретизирующего нормативное регулирование, носящего вторичный характер, производного от базового федерального правового регулирования. Региональный законодатель, по мнению КС РФ, вводя те или иные требования к участникам избирательного процесса, может устанавливать дополнительные гарантии реализации избирательных прав граждан, не противоречащие федеральным актам, как минимум не вправе снижать уровень федеральных гарантий, вводя необоснованные ограничения (постановления от 11.03.2008 № 4-П, от 23.10.2020 № 43-П, от 17.11.2022 № 50-П). Тем более законодатель субъекта не вправе вводить каких-либо дополнительных процедур и условий, затрагивающих «существо права на свободные выборы» (постановления от 24.12.2012 № 32-П, от 23.10.2020 № 43-П).

Так, вынося постановление по жалобе гражданина М. Ю. Серяпова, КС РФ обратил внимание, что оспариваемые пункты федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и закона Московской области «О муниципальных выборах Московской области», устанавливающие требования к избирательному объединению по голосованию за список кандидатов и документационному сопровождению, не противоречат Конституции Российской Федерации только в расширительном толковании, то есть не должны исключать права избирательного объединения голосовать по каждому кандидату из списка по отдельности, а не за список целиком, не требуют от избирательного объединения (политической партии) предоставлять в избирательную комиссию, а комиссии – требовать список кандидатов, оформленный исключительно в виде отдельного приложения, и рассматривать все альтернативные действия в качестве нарушения. Иное истолкование, по мнению КС РФ, не соответствует правомерным критериям ограничения прав и свобод граждан, на что интерпретатор обращает внимание не только избирательных комиссий, но судов (постановление от 23.11.2020 № 43-П).

Право быть избранным является, по мнению КС РФ, индивидуальным политическим правом гражданина, которое, впрочем, может быть реализовано и в коллективной форме, в составе списка кандидатов, выдвинутых политической партией. Партия при этом выступает как средство реализации избирательных прав граждан. Государство гарантирует равенство конституционного права быть избранным вне зависимости от принадлежности к политическим партиям, а установленные законодателем условия участия политических партий в реализации гражданами пас-

сивного избирательного права не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан. Политическая партия, по мнению КС РФ, должна быть способна сформировать списки кандидатов таким образом, чтобы предоставить избирателю возможность выбора из широкого спектра политических сил.

Исходя из вышеизложенного КС РФ отмечает, что отказ в регистрации списка кандидатов, выдвинутого политической партией, или отмена регистрации в связи с выбытием определенного процента кандидатов является вполне допустимым, если при этом процент выбытия значительный (постановление от 11.03.2008 № 4-П, определение от 21.09.2017 № 1789-О).

КС РФ, неоднократно признавая нормы избирательного законодательства в целом соответствующими Конституции Российской Федерации и не нарушающими прав граждан, обращает внимание на действия избирательных комиссий, которые трактуют данные нормы излишне формально, исключая или ограничивая тем самым реализацию пассивных избирательных прав граждан. Так, в декабре 2015 г. было принято решение по итогам рассмотрения жалобы гражданина К. С. Янкаускаса, в отношении которого была принята мера пресечения в виде домашнего ареста, а избирательная комиссия отказалась принимать документы, поданные через представителя в окружную избирательную комиссию с письменным заявлением о согласии баллотироваться кандидатом в депутаты, как не соответствующие порядку подачи (лицо не содержится в местах принудительного содержания и не находится в лечебно-профилактическом учреждении). КС РФ отмечает, что требование о личной подаче документов, с одной стороны, подчеркивает стремление гражданина принять на себя высокую степень ответственности в связи с избранием, исключает злоупотребления, с другой – при наличии объективных причин, препятствующих личной подаче документов, законодатель должен предусмотреть гарантии реализации данного права. При этом КС РФ полагает, что перечень случаев, допускающих исключение их принципа личной подачи документов в ч. 5 ст. 33 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», является открытым, хотя иные случаи и не предусмотрены. Используя систематическое толкование российского законодательства, КС РФ делает вывод, что домашний арест также является основанием, объективно препятствующим подаче документов лично, а отказ в приеме документов у такого лица ведет к необоснованным различиям в реализации пассивного избирательного права лицами, в отношении которых избраны разные меры пресечения, то есть влечет «такую дифференциацию в правовом положении граждан, относящихся к одной и той же категории, которая не имеет объективного и разумного оправдания, несовместима с требованиями» Конституции Российской Федерации и не согласуется с целями ограничения прав и свобод граждан. Следовательно, документы о выдвижении находящегося под домашним арестом гражданина кандидатом на выборах могут быть представлены в избирательную комиссию его защитником по уголовному делу, имеющим статус адвоката, а также иными лицами вместе с копией постановления суда об избрании в отношении него меры пресечения в виде домашнего ареста; подпись гражданина на заявлении и копии документов заверяются нотариально, в связи с чем гражданину должна быть предоставлена возможность воспользоваться услугами нотариуса, с учетом установленного постановлением о до-

машнем аресте запрета на общение с определенными лицами (постановление от 22.12.2015 № 34-П).

КС РФ отмечает, что избирательные комиссии создаются и функционируют с целью реализации и защиты избирательных прав граждан, создания условий для полноценного участия в выборах всех субъектов, что требует от комиссии ответственного исполнения своих обязанностей. Ориентированность избирательной комиссии на законные интересы субъекта пассивного избирательного права стала предметом толкования в постановлении КС РФ от 17.11.2022 № 50-П: кандидат в депутаты от «Коммунистической партии Российской Федерации» была выдвинута и зарегистрирована избирательной комиссией в надлежащем порядке. После регистрации у кандидата изменилось место работы, о чем была информирована избирательная комиссия с подтверждением факта справкой с места работы. Несмотря на то, что решения об утверждении формы и текста бюллетеня комиссия принимала только 6 и 7 сентября, а измененные сведения были предоставлены 27 августа, избирательная комиссия пришла к выводу об отсутствии оснований для внесения изменений в сведения о месте работы. Суды же сослались на то, что решение в данном случае принимается по усмотрению избирательной комиссии.

КС РФ отмечает, что хоть значимость сведений о месте работы кандидата в депутаты имеет меньшее социальное значение, чем сведений о судимости (что обязывает вносить изменения в избирательные бюллетени), это не исключает права кандидата представить изменившиеся сведения в избирательную комиссию при подтверждении соответствующими документами и требовать их учета. Избирательная комиссия же при приеме решения об утверждении формы и текста бюллетеня не должна отказывать кандидату в учете представленных им сведений при условии, что необходимые процедуры не нарушат сроки принятия комиссией подобного решения. По сути, КС РФ рассматривает возможность внесения данных сведений как законный интерес субъекта пассивного избирательного права. С одной стороны, сведения о кандидате содействуют становлению осознанного электорального поведения избирателей, в частности сведения о должности, месте работы или службы позволят сформировать представление о профессиональных качествах, опыте руководящей работы, характеризуют личность кандидата и т. п. Отказ в изменении сведений о месте работы в случае, когда возможность их учета была, по мнению КС РФ, нарушает принцип достоверности сведений, распространяемых избирательными комиссиями, искажает принцип равенства кандидатов. Зарегистрированному кандидату не должны чиниться препятствия в реализации его цели – быть избранным (тем более, если кандидат от оппозиционной партии, подчеркивает КС РФ), поскольку это способно подорвать доверие к избирательной комиссии как независимому органу в частности и к публичной власти вообще. Действующее избирательное законодательство и практика его применения «не должны порождать поводы для подрыва такого доверия».

На формальный подход в некоторых аспектах деятельности избирательных комиссий обращается внимание в постановлении по жалобе гражданина С. С. Цукасова: он не корректно заполнил сведения об обязательствах имущественного характера, в связи с чем суд отменил решение о регистрации кандидата. В ответ на доводы о том, что кандидат не был своевременно предупрежден об имеющихся не-

точностях, было отмечено, что у избирательной комиссии возникает обязанность предупреждать о недостатках в представленных документах, которые поименованы в Избирательном кодексе города Москвы, обязанность же предоставлять сведения о имуществе и обязательствах имущественного характера установлена указом Президента Российской Федерации (постановление от 12.03.2021 № 6-П). Обязанность избирательной комиссии предупреждать о недостатках в представленных документах имеет целью обеспечить надлежащую реализацию пассивного избирательного права, а потому, по мнению КС РФ, должна исполняться равным образом в отношении всех кандидатов и всех документов, которые необходимо представлять при регистрации кандидата. Указанное не снимает с кандидата ответственности о полноте и достоверности предоставляемых в избирательную комиссию сведений. Однако ненадлежащее исполнение избирательной комиссией своей обязанности способно вызвать у кандидата необоснованную уверенность в полноте предоставленных сведений, что лишает его возможности своевременно устранить недостатки. В уязвимом правовом положении, по сути, находятся кандидаты, представившие документы, заполненные с неточностями непреднамеренно. При этом обжалование действий и решений избирательной комиссии в административном и судебном порядке не способно, по мнению КС РФ, «нейтрализовать возможную практику выборочного исполнения членами избирательных комиссий своей обязанности, в том числе в зависимости от их политических, административных и иных предпочтений». В нормативных документах, по сути, отсутствуют правовые механизмы преодоления недобросовестного исполнения избирательной комиссией своих обязанностей после регистрации кандидата. То есть, если в рамках последующего судебного контроля будет обнаружено представление неполных или недостоверных сведений после завершения сроков регистрации кандидатов в депутаты, что могло быть устранено до регистрации, если бы не бездействие (неизвещение) избирательной комиссии, кандидат, чья регистрация отменена судом по указанной причине, не сможет восстановить свое нарушенное право. Действующее законодательство не требует от суда учитывать факт неизвещения или ненадлежащего извещения избирательной комиссией кандидата, представившего неполные или недостоверные сведения непреднамеренно, если нарушение было бы очевидно для избирательной комиссии при надлежащем исполнении своих обязанностей.

Отсутствие механизмов восстановления нарушенных прав субъекта пассивного избирательного права КС РФ в данном случае рассматривает как конституционно-значимый пробел в законодательстве, что требует совершенствования правового регулирования. КС РФ даже предлагает один из вариантов решения: предоставить кандидату в подобном случае право в срок, установленный судом, устранить недостатки при условии сохранения решения о регистрации в силе.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что сложилась устойчивая правовая позиция КС РФ относительно роли и значения выборов и избирательного процесса в современном демократическом государстве. КС РФ уделяет особое внимание субъективному избирательному праву, механизмам его защиты. Пассивное избирательное право рассматривается им как центральное в системе прав на участие в управлении делами государства, оно носит по своей сути индивидуальный характер, но может реализовываться и коллективно посредством включения в список

кандидатов, выдвинутых избирательным объединением. Оба способа реализации права рассматриваются КС РФ как равноценные, следовательно, кандидатам и избирательным объединениям должны создаваться условия для их полноценного, равного участия в избирательном процессе. Неоднократно КС РФ подчеркивал, что федеральный и региональный законодатель не должны предусматривать процедурные нормы, создающие чрезмерные и необоснованные ограничения в реализации пассивного избирательного права, не соответствующие конституционным целям ограничения прав и свобод граждан. Даже признавая нормы соответствующими в целом Конституции Российской Федерации, КС РФ дает их толкование и рекомендации по совершенствованию правоприменительной практики, в том числе избирательных комиссий. Они рассматриваются КС РФ как органы, имеющие целью содействовать всесторонней реализации пассивного избирательного права граждан, а значит, в своей деятельности руководствующиеся принципами и правилами приоритета прав субъекта пассивного избирательного права, равенства кандидатов, исключения необъективности и формализма в принятии решений, добросовестности в исполнении своих обязанностей.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Волкова Н. С. Приемы формирования правовой позиции Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2005. № 9 (105). С. 79–85. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/priemy-formirovaniya-pravovoy-pozitsii-konstitutsionnogo-suda-rf> (дата обращения: 17.05.2023).
2. Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3–9.
3. Белоносов В. О. Природа правовых позиций Конституционного суда РФ // Вестник Самарского юридического института. 2010. № 1. С. 17–22. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/priroda-pravovyh-pozitsiy-konstitutsionnogo-suda-rf> (дата обращения: 17.05.2023).

REFERENCES

1. Volkova N.S. Methods of forming the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2005, no. 9 (105), pp. 79–85. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/priemy-formirovaniya-pravovoy-pozitsii-konstitutsionnogo-suda-rf> (In Russ.). (Accessed May 17, 2023).
2. Zor'kin V.D. Precedent nature of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2004, no. 12, pp. 3–9. (In Russ.).
3. Belonosov V.O. The nature of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta = Bulletin of the Samara Law Bulletin*, 2010, no. 1, pp. 17–22. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/priroda-pravovyh-pozitsiy-konstitutsionnogo-suda-rf> (In Russ.). (Accessed May 17, 2023).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА КУЗНЕЦОВА – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, kuznecova_ev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2593-2002>

ELENA V. KUZNETSOVA – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, associate professor at the Department of State and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, kuznecova_ev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2593-2002>

Статья поступила 22.05.2023

