

ИНЯШЕВА К. А., МАСЛОВСКАЯ М. В.

**ВЛИЯНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ НА РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА**

Аннотация. В статье рассматриваются существующие в юридической литературе точки зрения относительно признания судебной практики в качестве источника отечественного права. Приводятся конкретные постановления Конституционного Суда РФ, способствующие как совершенствованию избирательного законодательства, так и развитию конституционных гарантий избирательных прав граждан.

Ключевые слова: избирательное право, избирательные споры, судебная практика, правовая позиция Конституционного Суда РФ.

INYASHEVA K. A., MASLOVSKAYA M. V.

**INFLUENCE OF DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN
FEDERATION ON THE DEVELOPMENT OF ELECTORAL LAW**

Abstract. The article examines the points of view existing in the legal literature regarding the recognition of judicial practice as sources of domestic law. Specific resolutions of the Constitutional Court of the Russian Federation are given, contributing both to the improvement of electoral legislation and to the development of constitutional guarantees of citizens' electoral rights.

Keywords: electoral law, electoral disputes, judicial practice, legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Судебное нормотворчество было предметом исследований ученых-правоведов еще в дореволюционной России, и уже в те времена вопрос о месте судебной практики в системе источников отечественного права приобрел дискуссионный характер. На протяжении целых десятилетий советская юридическая наука и правоприменительная практика безоговорочно отрицали судебную практику как источник права, не признавая за судом полномочия по созданию правовых норм. Но произошедшие в нашей стране в конце 80-х годов XX века огромные изменения, естественно, затронули и право, а вместе с тем и теоретические взгляды на систему источников права, в число которых, по мнению многих ведущих ученых того времени, объективно должна входить и судебная практика.

Мы согласимся с теми учеными, по мнению которых «времена, когда у нас господствовало понимание судебных решений исключительно как актов правоприменения, ушли в прошлое» [1, с. 133]. Развитие законодательства, а также научное обоснование необходимости его совершенствования, безусловно, должно опираться на правоприменительную практику. И на судебную практику, в том числе. Сегодня очевидна

всё более возрастающая роль судебного нормотворчества. Более того, представляется, что судебная практика и далее будет играть всё более важную роль. Это связано с тем, что развитие общественных отношений нередко столь стремительно, что законодательные органы просто не в силах объективно и оперативно отражать все тенденции и изменения в обществе, что ведет к отставанию нормативной правовой базы от реальных общественных отношений, а значит, оставляет данные отношения неурегулированными законодательно. Судебная практика и, в особенности, деятельность Конституционного Суда РФ, позволяет ликвидировать создавшийся правовой пробел.

Тем не менее, вопрос о том, является ли судебная практика источником права, и сегодня продолжает оставаться дискуссионным в научных кругах. Сохраняется полемика и относительно природы решений Конституционного Суда РФ. В юридической литературе диапазон мнений относительно указанных аспектов весьма широк. Мы не ставим перед собой задачу подробно рассмотреть аргументы каждой из существующих в научном сообществе позиций, поэтому ограничимся общими положениями.

Сторонники одной из точек зрения не рассматривают судебную практику в качестве источника права, делая акцент на том, что суды являются правоприменительными, а не правотворческими органами. Вторая точка зрения является полной противоположностью первой. Ее сторонники считают, что суды посредством принятия решений имеют возможность влиять на становление и развитие правовой системы России. Особая роль в данном процессе отводится Конституционному Суду РФ, который, как считает Н. С. Бондарь, может рассматриваться как квазиправотворческий орган. Ученый отмечает, что, хотя у Конституционного Суда РФ отсутствуют правотворческие функции в классическом их проявлении, между тем он «осуществляет деятельность по корректировке нормативной правовой среды». Именно этим определяется роль Конституционного Суда в нормативном пространстве государства и, в конечном счете, в правотворческом процессе [2, с. 77].

Уместно напомнить, что органы конституционной юстиции (и не только в нашей стране, но и в зарубежных государствах) традиционно рассматриваются в качестве «позитивного» или «негативного» законодателя.

Так, будучи в роли «негативного» законодателя, Конституционный Суд РФ, по словам В. А. Кряжкова, «выбраковывает дефектные правовые нормы из правовой системы» [3, с. 242]. Более того, по мнению А. Н. Кокотова, Конституционный Суд РФ своими нормативными велениями задает изменение имеющегося нормативного пространства, что позволяет говорить о правотворчестве данного органа конституционной юстиции [4, с. 21].

Выступая в качестве «позитивного» законодателя, Конституционный Суд РФ

оказывает важное влияние на законодательный процесс и качество законов. В результате принятых Конституционным Судом РФ решений нормативный акт или его отдельные нормы утрачивают силу, происходят изменения в нормативно-правовом массиве в целом, и соответственно в осуществлении прав, обязанностей и ответственности субъектов права, то есть оказывается праворегулирующее воздействие на общественные отношения [5, с. 32].

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, содержащиеся в его постановлениях и определениях, занимают особое место в правотворческой и правоприменительной деятельности и представляют собой особое толкование норм законодательства, разъясняющее их с точки зрения конституционного правосудия. По сути, имеющиеся в текущем законодательстве пробелы или дефекты заменяются правовыми позициями Конституционного Суда РФ, тем самым законы страны приводятся в соответствие с содержанием и смыслом Конституции России.

В контексте сказанного следует признать, что выработанные Конституционным Судом РФ правовые позиции при рассмотрении десятков запросов по вопросам избирательного права сыграли весомую роль в развитии избирательного законодательства.

Объясняется это, в первую очередь, тем, что, с одной стороны, решения Конституционного Суда РФ способствуют совершенствованию отдельных избирательных процедур и расширению гарантий обеспечения законности избирательного процесса путем устранения из правового оборота положений, не соответствующих Конституции Российской Федерации. С другой стороны, оценка правовых позиций Конституционного Суда РФ в сфере избирательного законодательства позволяла и позволяет не только проанализировать текущее состояние судебной защиты избирательных прав и свобод граждан, но и выявить перспективы развития данного направления. Добавим к сказанному, что интерес к судебной практике разрешения избирательных споров обусловлен еще и бесспорным приоритетом института судебной защиты, которая традиционно выступает важнейшей конституционной гарантией прав граждан (в том числе права избирательного).

Если же принять во внимание, что судебная практика Конституционного Суда РФ, связанная с проблемами избирательного права и процесса, представляет существенную долю всех решений суда, то роль и анализ этих решений для совершенствования избирательного законодательства и правоприменительной практики приобретают весьма значимый характер.

Влияние Конституционного Суда РФ на процесс законотворчества в области избирательного права, как на федеральном, так и на региональном уровнях, выражается в том, что Конституционный Суд РФ:

- дает общеобязательное, нормативное толкование Конституции РФ;
- прекращает действие правовых норм, признанных несоответствующими российской

Конституции и действующему законодательству о выборах;

- раскрывает содержание принципов и институтов избирательного права;
- формирует общефедеральный правовой стандарт в области избирательных правоотношений, поскольку в своих решениях указывает на необходимость нормативного урегулирования того или иного вопроса и внесения необходимых изменений в действующее законодательство.

Выделим наиболее значимые вопросы реализации избирательных прав и права на участие в референдуме, по которым Конституционный Суд РФ высказал свое отношение:

- *вопросы, связанные с уточнением содержания применяемых в текстах законов о выборах понятий, терминов и определений.* В частности, в Постановлении от 10 июня 1998 г. №17-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд РФ определил, что «принцип свободных выборов предполагает, в частности, наличие у избирателей права выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными законодателем процедурами, с тем чтобы исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей; воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов».

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. №4-П раскрыт принцип равного избирательного права, которое, как указал Суд, «заключается прежде всего в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. Это обеспечивается, в частности, включением избирателя не более чем в один список избирателей, образованием в принципе равных по числу избирателей избирательных округов, соблюдением установленных норм представительства, предоставлением равных юридических возможностей участия в предвыборной кампании для кандидатов, а также иными правовыми, организационными, информационными средствами и способами, гарантирующими соответствующее конституционному принципу народовластия в демократическом правовом государстве действительное представительство народа в выборных органах публичной власти».

А, например, Определением Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1996 г. №90-О по запросу Читинской областной Думы в юридический оборот было введено понятие «альтернативность выборов». Конституционный Суд РФ квалифицировал альтернативность как «важнейшее условие подлинно свободных выборов, обеспечивающее избирателю реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного

волеизъявления. Если на выборах число кандидатов окажется либо меньше установленного числа мандатов, либо равным ему, избиратель лишается такой возможности, а выборы превращаются в формальное голосование».

– *вопросы, связанные с установлением законами субъектов РФ различных избирательных «цензов», не соответствующих Конституции РФ.* Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. №12-П в связи с запросом Государственной Думы положения Конституции Республики Башкортостан и Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 г.) в части установления таких дополнительных условий реализации гражданами пассивного избирательного права на выборах Президента Республики Башкортостан, как достижение кандидатом минимального (35 лет) и максимального (65 лет) возраста, а также продолжительность его проживания (не менее 10 лет) на территории Республики Башкортостан, были признаны не соответствующими Конституции РФ.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. №9-П в связи с запросом Президента Российской Федерации были признаны несоответствующими Конституции РФ положения Конституции Республики Хакасия, устанавливающие требования о сроке постоянного проживания (не менее пяти лет) как условия избрания гражданина Республики Хакасия депутатом Верховного Совета Республики Хакасия и сроке проживания (не менее семи лет) до выборов как условия избрания гражданина Республики Хакасия Председателем Правительства Республики Хакасия.

Добавим, что правовая позиция Конституционного Суда РФ в последующем получила отражение в пункте 5 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакциях 1997 и 2002 гг., который установил, что «Ограничения пассивного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории Российской Федерации, могут устанавливаться только Конституцией Российской Федерации. Установление федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации продолжительности и срока постоянного или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается».

– *вопросы, связанные с реализацией активного и пассивного избирательного права.*

Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. №2-П было признано не соответствующим Конституции РФ нормативное положение, содержащееся в части второй статьи 70 Конституции Республики Татарстан и пункте 8 статьи 21 Закона

Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан», согласно которому пассивным избирательным правом на выборах в Государственный Совет Республики Татарстан по административно-территориальным избирательным округам обладают лишь постоянно проживающие или работающие на территории данного избирательного округа.

В другом случае ряд граждан оспаривали конституционность подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции 2012 г.), устанавливающего, что не имеют права быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления граждане Российской Федерации, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. №20-П указанный выше пункт был признан не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой им установлено бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

В вышеприведенных ситуациях установление дополнительных условий приобретения гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права в первую очередь нарушает статью 19 Конституции РФ, устанавливающую принцип равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

– *вопросы, касающиеся предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов.* Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. №15-П определено соотношение информирования и агитации в средствах массовой информации в период выборов. Конституционный Суд отметил, что «действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, т.е. не обусловленные объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации».

Кроме того, положение подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» было признано не соответствующим Конституции РФ, поскольку «на его основании во взаимосвязи с положением пункта 4 статьи 2 того же Федерального

закона в качестве предвыборной агитации признаются любые иные помимо перечисленных в подпунктах «а», «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 статьи 48 действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Тем самым создается возможность недопустимо широкого усмотрения правоприменителя при квалификации информационной деятельности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, как нарушающей установленный для них подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 данного Федерального закона запрет проводить предвыборную агитацию. Это также несовместимо с юридическим равенством, ограничивает свободу массовой информации и право граждан на получение информации, необходимой для формирования свободного волеизъявления на выборах».

Существенные изменения в избирательное законодательство, касающиеся правил проведения предвыборной агитации, внесло и Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. №10-П, которым не соответствующим Конституции РФ был признан запрет на проведение гражданами направленной против всех кандидатов агитации, если такая агитация проводится лично и (или) за счет собственных денежных средств. Подобный запрет, как установил Конституционный Суд РФ, противоречит частям 1 и 4 статьи 29 Конституции РФ, в которых гарантируется свобода мысли и слова и право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию.

Суд также пришел к выводу, что проведение предвыборной агитации, побуждающей избирателей выразить свою волю посредством заполнения графы «против всех» в избирательном бюллетене, с привлечением средств избирательных фондов, которые создаются специально для того, чтобы кандидаты смогли реализовать свое пассивное избирательное право, в рамках демократического избирательного процесса объективно затруднено. Самостоятельное же, за счет собственных денежных средств осуществление гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов федеральным законом не регламентируется, что может рассматриваться правоприменительной практикой и как абсолютный запрет для граждан проводить такую агитацию. Суд указал на необходимость создания правовых условий для реализации гражданами своего права на предвыборную агитацию, имеющую в качестве цели голосовать против всех.

В постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ нашли разрешение многие другие вопросы избирательного права и процесса (например, *вопросы, касающиеся распределения и передачи депутатских мандатов*, получившие отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 г. №33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона «Об

основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова»; *вопросы, связанные с деятельностью избирательных комиссий и оказанием им правового содействия*, которым посвящено, например, Постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2021 г. №6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.С. Цукасова».

Таким образом, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации играют важную роль в защите избирательных прав граждан, влияют на состояние законности избирательного процесса, в конечном итоге способствуют совершенствованию законодательства о выборах. Стоит согласиться с тем, что «своевременное введение в научный и юридический оборот массива правовых позиций Конституционного Суда РФ в области избирательных отношений несомненно положительно повлияет на практику правотворческой и правоприменительной деятельности в области избирательного права и процесса» [6, с. 68].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бондарь Н. С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права // Журнал российского права. – 2007. – № 4. – С. 75–85.
2. Остапович И. Ю. Конституционный Суд РФ в нормотворческом процессе // Российский юридический журнал. – 2010. – № 2 (71). – С. 133–138.
3. Кряжков В. А., Лазарев Л. В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. – М.: БЕК, 1998. – 462 с.
4. Кокотов А. Н. О правотворческом содержании решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. – 2014. – № 4. – С. 21–24.
5. Долматова М. Б. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в решениях по вопросам избирательного права: дис. ... канд. юрид. наук. – Уфа, 2005. – 198 с.
6. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999) / отв. ред. А. А. Вешняков. – М.: НОРМА, 2000. – 720 с.